



повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;
4) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, у першу чергу, у судовому порядку;
5) невиконання і неімplementованість у повному обсязі у національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, громадян.

У законопроектах щодо розвитку системи місцевого самоврядування необхідно врахувати ці особливості, а при їх прийнятті доцільно піддавати міжнародній експертизі, що сприятиме наближенню українського законодавства до європейських стандартів. Експертизу слід проводити не тоді, коли закон вже ухвалено і він підписаний Главою держави. Треба залучати міжнародні структури в ході підготовки законопроектів та на стадії обговорення. Для цього мусять бути досягнуті домовленості між Дирекцією з питань співробітництва у галузі місцевої та регіональної демократії Секретаріату Ради Європи та Верховною Радою України. Практика європейських країн свідчить про необхідність проведення консультацій з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями при прийнятті важливих рішень [20, с. 132–139].

У силу того, що сьогодні в Україні продовжується здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, то однією із її головних цілей визначено децентралізацію та деконцентрацію владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

1.3. СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими

умовами близькі до українських реалій. Поряд із цим, особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими системами.

Аналіз результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) засвідчує, що під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах ЦСЄ і країн Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [49, с. 7].

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін. Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління [12, с. 133].

Протягом останніх років спостерігається «хвиля децентралізації» серед країн, що розвиваються – країни ЦСЄ та нові незалежні держави (ННД).



У Польщі цей процес зайняв майже десять років; Угорщині – вистачило десяти місяців; Східній Німеччині – десяти тижнів, а Чехословаччині – десяти днів «оксамитової революції».

Після політичних потрясінь 1989 і 1990 рр. у всіх країнах перехідного періоду розпочалися, хоча і з різною інтенсивністю, трансформації адмі-

ністративної, економічної й інших систем. Насправді, сам по собі «перехідний період» — це процес руху від централізовано-контрольованої, командної економіки в напрямі створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур [51].

Місцеве самоврядування, що є важливою ознакою демократії будь-якої держави, має специфічну форму у кожній із них. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади безпосередньо народом, вирішення питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити тих завдань, що виникають перед органами місцевого самоврядування.

Перешкоди на шляху не є нездоланими.

! **Перше, що необхідно для зближення уряду і народу, зробити мету реформ зрозумілою і для громадян узагалі, і для ділових кіл зокрема. Мірилом ефективності при цьому має бути зростання добробуту широких верств населення.**

В інших державах Європи впродовж 1952 — 1992 р. загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії — на 80%, Великій Британії — 76%, Німеччині — 67%, Австрії — 42%, Норвегії — 41%, Нідерландах — на 6% [50].

Важливою складовою децентралізаційних процесів є територіальна організація нижчого рівня (громад). Так, Закон *Італійської Республіки* про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [3, с. 133].

Нові комуни, згідно із вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції — не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Водночас запровадження *децентралізації у Франції відбувалося* без зміни карти адміністративного поділу. Існуючий нині адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом різноманітних чинників. З другої половини ХХ ст. у Франції розпочався процес децентралізації влади, який триває й досі, проте існуючий територіальний устрій зберіг традиції, що були закладені у ХVІІІ ст.

Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. CGET (Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності) – організація, що створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах.



«Я завжди вважав, що дуже небезпечно налаштовувати територію одну проти другої (...). Існує єдина Франція, незалежно від територій, у межах якої ти проживаєш».

Франсуа Олланд (м. Тюль, 18 січня 2014 р.)

Очевидно, що за умов існування значної кількості невеликих комун реалізація управлінських повноважень у деяких сферах вимагає співпраці між ними. Тому досить поширеними у Франції є об'єднання муніципальних рад. Поряд із досить широкими можливостями комун у вирішенні питань місцевого значення (як-от: щодо самостійного формування виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників – префекта та супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам [12, с. 36].

Упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді всього лише кілька десятків чоловік. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною. Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів. Так, Закон про об'єднання та консолідацію комун від 16 червня 1971 р. передбачив можливість злиття комун та утворення ними спільних органів місцевого самоврядування. Передбачається обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун з цього питання, що проводиться за ініціативою як органів місцевого самоврядування, так і префектів. Законом від 12 липня 1999 р. передбачено додаткову державну фінансову підтримку тим комунам, що об'єдналися з іншими.

Проте модифікована система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Так, управлінські функції розосереджено по органах місцевого самоврядування – у понад

36000 комун. Існування такої значної кількості комун у Франції зумовлене історичними, географічними, економічними та іншими причинами.

Під час децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) мають менше 1000 населення. Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами [12, с. 40].

Принципово відмінні можливості щодо реалізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тисяч жителів), міста, де наявні базари (1000–15000 жителів), малі села (менше 1000 жителів). Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надаватися комунами згідно з їх функціональним призначенням.

Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи при цьому власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітньо-культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання [12, с. 40].

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте жодних радикальних заходів не проводилося. Натомість уряди вдавались до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у

Франції почали створюватися «комуни комун», кількість яких зростає з 193 у 1993 р. до 1 349 у 1999 р. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою законом від 1999 р. було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 р. було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун. Загалом такі об'єднання покривають 75% населення Франції [12, с. 40].

У Франції прийнято рішення для боротьби з подрібненістю комун.



36 000 французьких муніципалітетів → 1/3 муніципалітетів Європейського Союзу з 28 державами-членами → середня чисельність населення французького муніципалітету – 1 750 осіб порівняно з 4 100 осіб у країнах Європи.
Французи дуже прив'язані до комун, їх основна перевага полягає у розвитку місцевої демократії та підтримці надання громадських послуг на місцях.

Важливою є оптимізація територіального устрою шляхом рівномірного поділу території з урахуванням загальнодержавних проблем планування землекористування, незалежно від того, чи вони пов'язані з розвитком міст чи відродженням сільських районів. Міжмуніципальне об'єднання дозволяє здійснювати спільне управління певними місцевими громадськими послугами (збір побутових відходів, міський транспорт тощо) або спільно використовувати місцеве обладнання, а також реалізовувати проекти місцевого розвитку.

Закон від 22 березня 1890 р. передбачав створення міжмуніципальної профспілки з єдиною метою – технічного міжмуніципального об'єднання, що дозволяє муніципалітетам об'єднуватися задля задоволення потреб в обладнанні (електрифікація, водопостачання, водовідведення, мережа доріг...).



Закон від 31 грудня 1966 року передбачав створення перших міських громад (Бордо, Ліль, Ліон і Страсбург). Водночас, розширена формула, яка відповідає потребам урбанізації, сприяє розвитку територій і організації надання сучасних громадських послуг на місцях.

Тому, рекомендованим інструментом за відсутності можливості скорочення кількості муніципалітетів у Франції є:

- злиття міжмуніципальних об'єднань для скорочення кількості (>15 000 жителів) і забезпечення внутрішнього балансу – з 2 500 до 1 300;

- розширення їхніх повноважень;
- створення 15 метрополій на основі найбільших міських районів, у тому числі 3-х метрополій зі спеціальним статусом: Париж, Марсель і Ліон – і ще семи найближчим часом;
- перегрупування суміжних муніципалітетів (ухвалення Закону від 16 липня 1971 р., відомого як «Марселіновий закон» та Закону від 16 грудня 2010 р. «Про реформу місцевої влади»).

Так, зокрема вдосконалення Концепції *нових комун (commune nouvelle)* (Закон від 16 березня 2015 р.) передбачала:

- *вдосконалення плану злиття міжмуніципальних об'єднань* від 2010 р., у результаті чого було створено тільки 25 нових муніципалітетів;
- *продовження строку повноважень муніципальних радників* колишніх комун: усі муніципальні радники входять до тимчасової муніципальної ради до обрання нових членів;
- *краще врахування особливостей комун* у документах з міського планування;
- фінансовий пакт протягом трьох років, що гарантував надання державних грантів новим муніципалітетам із чисельністю населення менше 10 000 жителів + понад 300 нових муніципалітетів.

Успіх реформи залежить від успішного вирішення таких проблем:

- вплив злиття на визначення нових регіонів та їх зміцнення;
- підтримка регіонів/метрополій, які динамічно розвиваються, конкурують, особливо у плані економічного розвитку;
- здатність метрополій до сталого розвитку та його поширення на сільські та віддалені приміські райони.

На додачу, реформа передбачає розширення участі громадян, що включає:

- інформування громадян і врахування їхніх коментарів у процесі прийняття рішень (у Франції за це відповідає Національна комісія з публічних дебатів (CNDP));
- залучення громадян до проектів розвитку або використання обладнання в національних інтересах, що чинять істотний вплив на довкілля та мають значні соціально-економічні наслідки;
- залучення громадян до розробки, реалізації та оцінки заходів, які впливають на життя громади, шляхом створення окружних рад: кожен муніципалітет з чисельністю населення понад 80 000 жителів має окружну раду;
- створення Громадських рад, особливо у відсталих громадах, що сприяє залученню громадян шляхом обміну знаннями та гарантування представництва їх інтересів у всіх керівних органах, а також

забезпечення можливості подання пропозицій та ініціатив, які стосуються потреб громадян;

- проведення місцевих референдумів, де громадяни можуть вирішувати долю проектів місцевого значення. Завдяки місцевому референдуму з громадської ініціативи громадяни можуть організувати обговорення заходів з муніципального розвитку.

Розкриваючи значення та вагомий інтерес французів до реалізації процесів децентралізації, варто наголосити на третьому акті децентралізації, а саме Законі NOTRe (Закон «Про новий територіальний устрій» Республіки від 7 серпня 2015 р.), в основу якого закладено:

- зміцнення міжмуніципальних зв'язків;
- скасування положення про загальну компетенцію регіонів і департаментів;
- розмежування повноважень;
- переорієнтацію департаментів на територіальну та соціальну солідарність;
- надання регіонам більш широких повноважень та функцій у сферах регіонального економічного розвитку та планування землекористування.

Посилення децентралізаційних процесів у Франції передбачає оновлення публічної діяльності, яка охоплює важливі заходи нематеріального характеру, та нові форми втручання у вирішення питань місцевого значення шляхом: надання довгострокової підтримки у сфері зміцнення відповідальності, узгодженості, інтеграції, регулювання, здатності реагувати на загрози, ноу-хау щодо реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію на ринку. Новою метою реформи є: залучення державного та приватного секторів (у тому числі громадян) шляхом сприяння колективному обміну досвідом.

Унітарна парламентська республіка Словаччина, сусідня з Україною країна, з 1 травня 2004 р. є повноправним членом Європейського Союзу. На сьогодні Словаччина має дворівневу систему адміністративно-територіального поділу, яку складають вісім країв та 79 округів. Крім того, існує поділ на територіальні самоврядні одиниці: вісім самоврядних країв, чий межі збігаються з межами країв, та населені пункти – села та міста.

Реформування місцевого самоврядування Словаччини було довгим і проблематичним, адже проект не мав підтримки більшості представників політичних сил країни. Тому уряд Словаччини виявив ініціативу в здійсненні реформи системи державного управління. Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена на його засіданні в 2000 р. Уряд країни не виносив цю концепцію на розгляд Народної Ради Словаччини, оскільки не був упевнений в тому, що концепцію підтримають опозиція та

деякі партнери по коаліції. Таким чином, уряд взяв на себе відповідальність за проведення реформи [9], яка базувалася на трьох складових комплексної модернізації державного управління:

- по-перше, децентралізація влади, яка включала передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалося також впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті;
- по-друге, територіальна реформа, в результаті якої створено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ;
- по-третє, адміністративна реформа, що передбачала реорганізацію державного управління шляхом вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування та визначення відповідних механізмів, що ґрунтувалися на принципах законодавства та настановах державного управління Європейського Союзу [11].

Ця концепція стала основою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань.

У 2001 р. розбіжності в поглядах щодо концепції територіальної реформи Словаччини між депутатами владної коаліції у парламенті мало не призвели до розколу уряду. І тільки після виборів 2002 р. новий сформований уряд розпочав процес децентралізації влади.

Кроки реформи проходили таким чином:

- 1998 р. — уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом, на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня;
- 2002 р. — на базі концепції реформування державного управління було запроваджено другий виборний рівень територіального самоврядування; у грудні Народна Рада Словаччини прийняла програмну заяву уряду щодо реформ місцевого самоврядування у напрямку децентралізації державної влади;
- 2003-2004 рр. — ухвалений «Проект подальшого впровадження децентралізації державної влади»; у травні 2003 р. парламент Словаччини ухвалив «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки», який став підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів; близько 400 повноважень центрального уряду було передано місцевому рівню селищ та територіальних одиниць вищого рівня;

-
- з 1 січня 2005 р. була запроваджена нова система фінансування місцевого самоврядування – фіскальна децентралізація.

Конституція Словацької Республіки, ухвалена у 1992 р., основою територіального самоврядування визначає громаду. В цілому ж, місцеве самоврядування складають громади та територіальні одиниці більш високого рівня (ст. 64). Відповідно до ст. 65, адміністративні одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами, які самостійно ведуть господарство з власним майном та власними фінансовими коштами. Також Конституція визначає право громади на об'єднання з іншими громадами задля забезпечення спільних інтересів; аналогічне право надано й територіальним одиницям більш високого рівня (ст. 66) [9].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у Словаччині виникло близько трьох тисяч населених пунктів (міст та сіл) і було створено 8 країв, які діляться на 79 округів. Райони складають громади, яких налічується 2891. З них 130 є містами, інші – сільськими громадами. Останні, у свою чергу, утворюються з кадастрових районів. Територіальне самоврядування Словаччини здійснюється на зборах громади, на місцевому референдумі, органами громади (представництво громади та старости громади) або органами територіальної одиниці більш високого рівня. Обов'язки та обмеження при здійсненні територіального самоврядування можуть також регламентуватися міжнародними договорами [36]. Держава ж може втручатися у діяльність громад виключно у порядку, встановленому законом.

Що ж до питань розмежування повноважень між місцевими та центральними ланками влади, то за останньою залишилося здійснення макроекономічної та валютної політики, митних операцій, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожежна безпека, судова система, функціонування транснаціональних магістралей (автобани та дороги першого класу), аеропортів, охорона навколишнього середовища [9]. До власних функцій органів місцевого самоврядування відносять місцеві комунікації, міський транспорт, житло, збір місцевих податків та зборів, забезпечення роботи водоканалу та водоводу, місцева поліція, поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні, культурні заклади, дошкільні та поза-шкільні заклади, комунальні відходи, озеленення та догляд за чистотою довкілля, розвиток населеного пункту тощо. Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їхній реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування лише через прийняття законодавчих актів, адже вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу [9].

Зазначимо, що окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Як правило, це стосується великих інфраструктурних проєктів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування. Найбільш успішною, на думку фахівців, була словацька реформа з децентралізації бюджетної системи. Відтоді 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, а решту становлять цільові дотації з державного бюджету. Так, відповідно до чинних норм, 70,3% податку на прибуток фізичних осіб передано органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2% надходить до державної казни [24].

Словаччиною була обрана так звана «роздільна модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Виникнення його пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Компетенції органів місцевого самоврядування європейських держав представлені в табл. 1.3., засвідчують, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу [12, с. 45-46].

Таблиця 1.3.

Компетенції суб'єктів владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав [12, с. 49-58].

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Польща (рівень гміни)	<ul style="list-style-type: none"> • Землеустрій; • управління нерухомістю; • охорона довкілля;

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	<ul style="list-style-type: none"> • водне господарство; • житлова технічна інфраструктура; • місцевий транспорт; • соціальна допомога; • охорона здоров'я; • освіта; • культура й охорона пам'яток архітектури; • спорт і активний відпочинок; • ярмарки, ринки та торговельні центри; • озеленення на рівні гміни; • цвинтарі на рівні гміни; • запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека.
Словаччина (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> • Місцеве управління; • територіальне планування; • стимулювання підприємництва; • місцеві податки; • будівництво та підтримка доріг; • благоустрій громадських місць; • організація ринків; • благоустрій цвинтарів; • захист довкілля; • місцевий громадський транспорт; • будівництво житла; • цивільна оборона; • управління муніципальною власністю; • стимулювання місцевої економіки; • управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; • місцева поліція; • пожежна безпека; • підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; • вуличне освітлення; • спорт; • туризм; • культура.
Швеція (рівень муніципалітету)	<p>1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> • культура та рекреація; • підтримка мережі доріг місцевого значення; • благоустрій громадських парків; • водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; • енергопостачання; • захист довкілля.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством: <ul style="list-style-type: none"> • піклування про людей похилого віку; • соціальні послуги; • школи; • міське планування; • послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; • територіальне планування.

Відповідно до розглянутого в цьому розділі принципу субсидіарності всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального [12, с. 58]. Тому територіальне планування потребує об'єднання територій і пошуку варіантів їх рівномірного поділу (табл. 1.4.).

Таблиця 1.4.

Кількість місцевих органів влади

	Місцеві	Проміжні	Регіональні
Франція	36 786	101	13
Німеччина	11 252	295	16
Сполучене Королівство	433		4
Польща	2 497	380	16
Україна	10 885	488	25

Отже, в багатьох країнах потреба в децентралізації виникла у зв'язку із широкими процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Оскільки реформи в різних країнах розвиваються і протікають по-різному, проте в їх основі лежить єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами [18].



26-27 січня 2017 р. у м. Києві відбувся семінар «Реформи у сфері децентралізації та деконцентрації в Україні: досвід країн-членів Організації Економічної Співпраці і Розвитку (далі – ОЕСР)». Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку (RDPC) був створений у 1999 р. з метою визначати характер проблем територій і надавати допомогу органам державного управління, націлену на оцінку та вдосконалення територіальної політики.

Сьогодні в рамках своїх повноважень Комітет служить головним міжнародним форумом розробників політики на високому рівні для визначення, обговорення, розроблення та розповсюдження бачення політики щодо регіонального розвитку як багаторівневої, мультисекторної, інноваційної політики, яка відображає місцеві особливості та спирається на доказову базу. Комітет шукає шляхи підвищення рівня благополуччя й якості життя в усіх типах регіонів, як в містах, так і в сільській місцевості, а також прагне вдосконалювати свій інтелектуальний внесок у політику на загальнонаціональному рівні та у формування більш інклюзивного й життєздатного суспільства.

Проект ОЕСР працюватиме до 2018 р. й має на меті надати підтримку органами державного управління України в процесі реалізації реформ у сфері децентралізації та зміцнити інституції державного управління на загальнонаціональному й регіональному рівнях по всій країні.

У тісній співпраці з Урядом України, цей проект реалізують Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку разом із Програмою ОЕСР «Конкурентоспроможність Євразії». Проект фінансується спільно Європейським Союзом та органами державного управління Чеської Республіки, Фландрії (Бельгія) і Польщі. Семінар подав тему децентралізації та деконцентрації в контексті територіальної реформи в Україні, що на разі триває, з фокусом на об'єднання громад, формах співпраці та заохочення, а також на адміністративному процесі злиття громад. На семінарі були представлені приклади практик реформування децентралізації та деконцентрації влади в країнах-членах ОЕСР, включно з важливими факторами успіху в досягненні координації між різними рівнями державного управління, в розбудові підзвітності та підвищенні якості надання послуг на регіональному й місцевому рівнях.

Відповідно до даних ОЕСР, поточна ситуація процесів децентралізації у світі засвідчує, що у 2015-2016 рр. було виділено 137 516 місцевих територіальних утворень, серед яких: 133 900 утворень муніципального рівня; 4 108 утворень середнього рівня; 520 утворень регіонального чи державного рівня.

На місцевому рівні інституційний ландшафт дуже розмаїтий та складний. Проте за останні 20 років даний ландшафт (табл. 1.5.) зазнав істотних змін, особливо після кризи, що мала місце після процесів децентралізації чи рецентралізації.

Таблиця 1.5.

Інституційний ландшафт процесу децентралізації в країнах світу

	8 держав з лише одним рівнем: – Муніципалітети.	18 держав з двома рівнями: – Держава/регіони. – Муніципалітети.	8 держав з трьома рівнями: – Держава/регіони. – Середній рівень. – Муніципалітети.
9 федерацій та квазі-федерацій		Австралія, Австрія, Канада, Мексика, Швейцарія.	Німеччина, Бельгія, Іспанія ¹ , США.
25 унітарних держав	Естонія, Фінляндія ² , Ірландія, Ісландія, Ізраїль, Люксембург, Португалія ² , Словенія.	Чилі, Корея, Данія, Греція, Угорщина, Японія, Норвегія, Нова Зеландія, Нідерланди, Чеська Республіка, Словацька Республіка, Швеція, Туреччина.	Франція, Італія, Польща, Сполучене Королівство ³ , Україна.
Примітки: 1. Іспанія є квазі-федеральною державою. 2. Фінляндія та Португалія у складі держави мають автономні регіони. 3. Середній рівень присутній лише на частині Англії.			

Останні тенденції у реформі децентралізації.

За останні два десятиліття мотивація децентралізації змінювалася. Країни ОЕСР стали більш децентралізованими, хоча лише в декількох країнах відбулися реформи, які істотно змінили інституційну будову фіскальної децентралізації.

У різних країнах мотивація відрізняється:

- Переважно демократична/політична мотивація: країни Східної Європи (хвилі децентралізації у 2000, 2004 та 2006 рр.: Польща, Словаччина, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина тощо).
- Переважно економічна/бюджетна мотивація: Греція, Італія, Португалія.



Зміни/раціоналізація у розподілі обов’язків:

- Переважно у сфері освіти.
- Громадський транспорт.
- Охорона здоров’я: децентралізовані і рецентралізовані (Норвегія).

Відповідно, більш широкого контексту набувають реформи багаторівневого управління, які можна представити у трьох взаємопов’язаних вимірах: інституційному, територіальному та державно-управлінському (рис. 1.2.).



Рис. 1.2. Реформа багаторівневого управління: три взаємопов’язані виміри

Показовим у цьому зв’язку є те, що в країнах ОЕСР відбувається процес переходу до багаторівневого управління (табл. 1.6.), до побудови ефектної системи впливу на територію, яка б забезпечувала їх сталий розвиток і достатню для цього керованість.

Таблиця 1.6.

Повернення до реформи багаторівневого управління в країнах ОЕСР

	Інституційні реформи	Фіскальні (фінансові) реформи	Територіальна реформа на регіональному рівні	Територіальна реформа на середньому рівні	Муниципальна (об’єднання, міжтериторіальні угруповання, розширення міст)
Австралія	X	X			Державний рівень
Австрія		X			Державний рівень
Бельгія	X	X		Регіональний рівень	Регіональний рівень

	Інституційні реформи	Фіскальні (фінансові) реформи	Територіальна реформа на регіональному рівні	Територіальна реформа на середньому рівні	Муніципальна (об'єднання, міжтериторіальні угруповання, розширення міст)
Німеччина	X	X		Державний рівень	Державний рівень
Іспанія	X	X			X +Регіональний рівень
Чилі	X	X			X
Чеська Республіка	X	X			
Естонія	X	X			X
Фінляндія	X	X	X		X
Франція	X	X	X		X
Греція	X	X	X		X
Угорщина	X	X			X
Ісландія	X				X
Ірландія	X				X
Італія	X	X		X	X
Японія	X	X			X
Люксембург					X
Нідерланди	X	X			X
Нова Зеландія		X			X
Норвегія	X	X	X		X
Польща	X	X			X
Португалія		X			X
Швеція	X	X	X		X
Туреччина					X
Сполучене Королівство	X	X			X
УКРАЇНА	X	X			X

Децентралізація несе як низку переваг, так і ризиків, що вимагає її належної реалізації (табл. 1.7.)

Таблиця 1.7.

Можливості та ризики децентралізації

Можливості	Ризики
<u>Вищі результативність та рівень місцевих державних послуг</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Вища спроможність для локальних стратегій стимулювання інноваційного розвитку. - Ефективніше надання місцевих державних послуг. - Нижчі витрати. - Мобілізація місцевих громадських ресурсів. - Стимули для підходів активного місцевого розвитку. - Мобілізація порівняльних переваг для місцевих підприємств. - Простір для експериментів. 	<ul style="list-style-type: none"> - Уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення. - Нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях. - Дублювання компетенцій. - Недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. - Недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів [9, с. 27]. - Зворотний економічний ефект масштабних проектів. - Брак людської/технічної спроможності. - Нефінансовані мандати. - Збільшення розривів між юрисдикціями. - Зростання конкуренції.
<u>Демократичне управління</u>	
<ul style="list-style-type: none"> - Підвищення прозорості та підзвітності. - Активніша участь громадян. - Краще відображає потреби громадян. 	<ul style="list-style-type: none"> - Місцеві політики та погане місцеве управління. - Корупція. - Складніша структура управління — вищі витрати на координацію.



Як зробити децентралізацію успішною?

Загалом, передбачено три етапи проведення реформи.

Перший етап передбачав передачу частини повноважень держави на найнижчий адміністративно-територіальний рівень – новоствореним об'єднаним територіальним громадам (ОТГ). Перший етап реформи направлений на реорганізацію сільських рад в ОТГ та ліквідацію районів.



Сама модель такої зміни системи адміністративно-територіального устрою у своїй переважній більшості процедурних питань була запозичена із Скандинавської моделі реформування адміністративно-територіального устрою. Отже, можна сміливо стверджувати, що Україна обрала не польський варіант реформи адміністративно-територіального устрою, а скандинавський, про що говорять і самі ідеологи реформи в Україні.

Анатолій Ткачук [39].

Другий етап реформи передбачає формування другого рівня адміністративно-територіального устрою країни – районів, які будуть значно більшими, ніж зараз.



Оскільки громади не можуть виконувати повністю функції державних органів влади, на території кожної області передбачається формування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів). Оскільки, на державному рівні, досі не існує офіційної позиції щодо назви даної одиниці адміністративно-територіального устрою, на думку автора статті, найбільш доречно буде її назвати «префектурою». У запропонованих змінах до законодавства та Конституції визначено утворення інституту державних префектів – осіб, які будуть контролювати виконання законів та Конституції ОТГ на певній території.

Юрій Ганущак [8].

Початок третього етапу – означатиме внесення змін до Конституції України. Метою запропонованих змін є упорядкування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, побудові ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Перегляд кількості областей не передбачається. Відповідно, показово, що багаторівневе територіальне управління загалом можна розглядати як діяльність, здійснювану органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою забезпечення прав і свобод її громадян, організації виробництва, розміщення та розвитку продуктивних сил, узгодження різноманітних груп інтересів, забезпечення соціально-економічного розвитку і т.д.



Рекомендації ОЕСР щодо багаторівневого управління державними інвестиціями

1-а засада Координація між органами та сферами політики

- Інвестування з використанням інтегрованої стратегії з урахуванням специфіки різних місцевостей.
- Ухвалення результативних інструментів координації на всіх рівнях управління.
- Координація місцевих територіальних утворень для інвестицій у відповідних масштабах.

2-а засада Посилення спроможності та стимулю- вання вивчення політик на всіх рівнях управління

- Оцінка потенційних довгострокових наслідків і ризиків.
- Заохочення стейкхолдерів до участі протягом всього інвестиційного циклу.
- Мобілізація приватних гравців та фінансових установ.
- Посилення експертної спроможності державних посадових осіб та установ в цілому.
- Зосередження на результатах та заохочення до навчання.

3-я засада Забезпечити міцні базові умови для всіх рівнів управління

- Розробка фінансових рамок, адаптованих до переслідуваних цілей.
- Вимога стійкого та прозорого фінансового менеджменту.
- Сприяння прозорості та стратегічному використанню закупівель.
- Прагнення до якості та узгодженості регуляторних систем на всіх рівнях управління.

При цьому адміністративно-територіальний поділ держави окреслює адміністративні межі такої діяльності, забезпечує системний підхід до розвитку адміністративно-територіальних одиниць та оптимізує спільні управлінські дії.

За словами Є. Регульського, для втілення системних реформ інститутів місцевого самоврядування в Україні, варто подолати п'ять основних монополій: політичну, ієрархічну, монополію власності та фінансів, і насамкінець, адміністративну монополію. Для успіху ж реформ, на думку фахівця,

мають бути виконані такі умови: політична воля керівників держави; знання експертів; підтримка суспільства; кваліфіковані кадри [31].

Вищенаведений досвід зарубіжних держав корисний для України в контексті оптимізації її адміністративно-територіального устрою шляхом удосконалення територіальної організації держави та побудови принципово нової системи публічної адміністрації.

Як і в інших країнах Європи, де реформа адміністративно-територіального устрою вже проведена, метою реформи в Україні є:

- створення спроможних до розвитку територій;
- забезпечення якісними послугами населення;
- створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні.



Сучасна реформа адміністративно-територіального устрою має дві принципові умови її проведення:

- реформування адміністративно-територіального устрою повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад;
- нові об'єднанні територіальні громади повинні бути спроможними.

Анатолій Ткачук [39].

Таким чином, Україні варто врахувати наступні рекомендації щодо практичного розв'язання проблемних питань, які покращать управління на місцевому рівні:



1. Нормативно-правова база має гарантувати місцевим органам влади, їх фінансово-фіскальним структурам право передачі визначених функцій і встановити відповідальність за їх виконання або надання публічних послуг.

Відповідно, українськими та іноземними експертами підготовлено низку проектів законодавчих і нормативно-правових актів, які дозволять провести комплексну реформу, що повністю змінить систему адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, основними законопроектами, які забезпечать юридичну та організаційну основу децентралізації повноважень в Україні є такі:

- Про внесення змін до Конституції України – у якому визначаються конституційні основи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, їх ресурсні можливості та відповідальність за свою діяльність перед виборцями та державою (наділення органів місцевого самоврядування новими владними повноваженнями з одночасною передачею відповідних фінансових інструментів та бюджетного наповнення; забезпечення бюджетної

-
- автономії, фінансової самостійності місцевих бюджетів, оновлення і зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування);
- Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України – даний законопроект в рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.
 - Про адміністративно-територіальну реформу – який регулює порядок проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у часі та визначає інституційну складову такої реформи (чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня та стимулювання територіальних громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад);
 - Про місцеве самоврядування – новий закон, що регулює всі питання діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в нових умовах після реформи (запровадження дієвого принципу субсидіарності, коли більшість суспільно важливих завдань вирішуються на найнижчому або віддаленому від центру рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним);
 - Про місцеві органи виконавчої влади – який по новому регулює статус та діяльність органів виконавчої влади на рівні районів та областей після розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; реорганізація місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу);
 - Про столицю України місто Київ (№ 4913 від 07.07.2016) – який має вибудувати в столиці України збалансовану модель публічної влади з повноцінним місцевим самоврядуванням та виконавчою владою з чітко окресленими повноваженнями;
 - Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад (№ 4676 від 17.05.2016). Проект визначає послідовність дій в процесі призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання тери-

торіальних громад різних районів, та зміни меж таких районів. Запроваджуються можливості утворення об'єднаних територіальних громад, суб'єктом утворення яких є територіальні громади міст обласного значення, без зміни меж районів.

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища (№ 4742 від 01.06.2016)). Проект передбачає більш чітке законодавче унормування статусу старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності.
- Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів (№ 4386-д від 12.05.2016). Прийнято в цілому як закон. Передбачається чітко унормувати питання зарахування до доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, окремих видів плати за надання адміністративних послуг.
- Постанова Кабінет Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (від 08.04.2015 № 214), яка визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, Автономної Республіки Крим, області, порядку розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад, а також щодо особливостей формування об'єднаних територіальних громад навколо великих міст та врахування інтересів національних меншин (від 30.04.2017) та ін.

Цими та іншими регуляторними актами передбачено забезпечити ефективну систему управління та належне фінансове забезпечення, необхідне для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, а відтак кардинально покращити умови життя в Україні.



2. З метою ухвалення прозорих рішень, територіальні громади повинні бути поінформовані про вартість послуг, можливі альтернативні варіанти їх надання, наявні ресурси і джерела надходження.



3. Запровадження механізмів, за допомогою яких місцеві жителі можуть висловити своє ставлення щодо визначених політиками пріоритетів і шляхів їх досягнення (систематично і об'єктивно здійснювати моніторинг динаміки результатів і наслідків впроваджуваних програм децентралізації тощо). Це стимулює і залучає громадян до процесу ухвалення рішень.



4. Відповідальність, яка базується на публічному і зрозумілому інформуванні населення, що з одного боку, створює можливість громадянам дієво реагувати на продуктивність і контролювати досягнення визначених місцевими органами влади цілей, а з іншого — стимулює місцевих політиків і посадових осіб бути «ближче до народу».

Відхід від централізованої системи управління в Україні сприяє зламу психологічного стереотипу поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які основну свою увагу повинні зосереджувати не на підтвердженні значимості займаним посадам і формуванні позитивних показників власної діяльності, а на забезпеченні потреб територіальних громад, яким вони слугують. Децентралізація дає можливість кожному громадянину брати участь у вирішенні проблем своєї території, що зумовлює підвищення добробуту населення ОТГ, ефективності розвитку місцевої економіки.

Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації може допомогти позбутися деяких упереджень і невірних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру».

Показово, що в багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку, які в повній мірі стосуються й України. Перевага сильних самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування у більш ефективному управлінні, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку, коли більшість громадян можуть брати участь у прийнятті рішень і відчують, що проект покращує конкретні умови їх проживання.

Саме тому характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління. А ефективне і дієве місцеве самоврядування може не лише усунути інституційні та юридичні перешкоди, а й сприяти зміцненню політичної стабільності та національній єдності, запровадженню інноваційних форм вирішення місцевих проблем.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ



1. Поясніть термін «децентралізація».
2. У чому відмінність між «децентралізацією» та «деконцентрацією»?
3. Як Ви розумієте зміст понять «деволюція», «субсидіарність»?