УДК 342.25:342.55:352.9
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/71

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗМІНИ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

EUROPEAN EXPERIENCE IN IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION AND CHANGES IN APPROACHES TO THE FORMATION OF LOCAL PUBLIC GOVERNMENT BODIES

Гаврік Р.О., к.ю.н., доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

У науковій статті автором проведене наукове дослідження європейського досвіду впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади. У статті визначено, що децентралізація визначається як процес перерозподілу функцій, повноважень та людей від центрального управління та включає в себе дві сторони: адміністративну та політичну, а також дві рівні: територіальний – переміщення влади від центрального міста на інші території, і функціональний – шляхом передачі повноважень і прийняття рішень із боку центрального органу виконавчої влади до місцевих органів – органів місцевого самоврядування чи місцевих органів виконавчої влади. Автор дійшов висновку, що італійська та іспанська моделі децентралізації передбачає формування трирівневої системи місцевого публічного управління із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє на рівні муніципалітетів та автономних спільнот, однак на провінційному рівні виконавчі функції належать виключно місцевим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування, а реалізація державної політики у правоохоронній та безпековій сфері на рівні автономної спільноти належить не органам спільноти, а представникові центрального уряду. Французька модель децентралізації публічної влади передбачає наділення повноваженнями державної влади органів місцевого самоврядування із передачею контрольних повноважень не виконавчій, а судовій владі; призначення виконавчих органів представницькими місцевими органами; об'єднання кількох громад нижчого рівня (комун) у об'єднання, яким надається більше повноважень, ніж мали комуни до об'єднання. Польський досвід здійснення децентралізації публічного управління передбачає: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (воєводства та повяти), формування нових одиниць (гміни) із передачею останнім більшості повноважень місцевого публічного управління; поєднання виборності та призначуваності у виконавчій місцевій публічній владі.

Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування, виконавча влада, публічна влада, вибори.

In the scientific article, the author conducted a scientific study of the European experience of implementing decentralization and changing approaches to the formation of local public authorities. The article defines that decentralization is defined as the process of redistribution of functions, powers and people from the central administration and includes two sides: administrative and political, as well as two levels: territorial – the transfer of power from the central city to other territories, and functional – by transfer powers and decision-making from the central executive body to local bodies – local self-government bodies or local executive bodies. The author came to the conclusion that the Italian and Spanish models of decentralization envisage the formation of a three-level system of local public administration with the granting of first-level bodies legislative powers, the fully elected nature of public executive power at the local level, and its independence from state-level public authorities. In Spain, this model operates at the level of municipalities and autonomous communities, however, at the provincial level, executive functions belong exclusively to local executive bodies, not local self-government bodies, and the implementation of state policy in the field of law enforcement and security at the autonomous community level does not belong to community bodies, but representative of the central government. The French model of decentralization of public power involves granting the powers of state power to local self-government bodies with the transfer of control powers not to the executive, but to the judiciary; appointment of executive bodies by representative local bodies; the unification of several lower-level communities (communes) into an association that is given more powers than the communes had before the unification. The Polish experience of decentralization of public administration includes: consolidation of higher-level administrative-territorial units (voivodeships and poviats), formation of new units (communes) with the transfer of the majority of local public administration powers to the latter; combination of electability and appointment in the executive local public authority.

Key words: decentralization, local governments, executive, public authority, election.

Постановка проблеми. Децентралізація публічної влади та зміна підходів у формуванні органів публічної влади, в тому числі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в останні десятиліття стало трендом адміністративно-правової реформи держав Центральної та Східної Європи, які раніше перебували у російській сфері впливу, а на даний час або стали членами Європейського Союзу або знаходяться на шляху до вступу. У 90-і роки XX ст. та нульові роки XXI ст. відповідний шлях пройшла Польща, Чехія, Угорщина, країни Балтії, нещодавно адміністративно-правова реформа пройшла і в Україні, яка почалася із добровільного об'єднання територіальних громад, коли об'єднаним громадам передавалися фінансові ресурси та частина повноважень, які раніше належали органам виконавчої влади, а завершилася – директивним об'єднанням тих громад, які не виявили ініціативи у створенні спроможних громад, і створенням нових районів із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, які залишили за собою ті повноваження, які не можуть бути передані на рівень громади. При цьому, безперечно застосовувався досвід відповідного реформування, що відбувся у державах Центральної Європи, а раніше – у Франції, в Іспанії та Італії. Врахування цього досвіду мало велике значення, оскільки дозволило уникнути тих недоліків та недопрацювань, які виникали під час проведення адміністративно-територіальної реформи в державах Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика європейського досвіду впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади стала предметом наукових досліджень таких учених, як: С. В. Глизнер, В. П. Гробова, М. В. Зайцева, А. О. Касич, Ю. Ю. Курілов, О. Д. Лазор, Я. В. Мельник, А. С. Петрушко та інших. В той же час, комплексного дослідження зазначеного питання проведено не було, що доводить необхідність проведення відповідного наукового дослідження на рівні наукової статті.

Мета наукової статті – провести наукове дослідження європейського досвіду впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Розпочати наукове дослідження доцільно із визначення поняття децентралізації. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні децентралізація визначається як процес перерозподілу функцій, повноважень та людей від центрального управління та включає в себе дві сторони: адміністративну та політичну, а також дві рівні: територіальний – переміщення влади від центрального міста на інші території, і функціональний – шляхом передачі повноважень і прийняття рішень із боку головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади [1, с. 37]. Метою децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4, с. 72]. Децентралізація передбачає автономію областей згідно з ухваленими законами, але верховна влада вирішує терміни передачі і перелік повноважень, переданих регіонам [5, с. 120]. Тобто попри наділення місцевої публічної влади значним обсягом повноважень, основне із них – вирішувати які повноваження повинна мати місцева влада і в якому обсязі уповноважена саме загальнодержавна публічна влада.

Говорячи про зарубіжні підходи проведення децентралізації можемо виділити італійський, іспанський, французький та польський досвід проведення децентралізації, які стали свого роду взірцем для реформ децентралізації в інших державах.

Правовою основою децентралізації в Італії стала Конституція 1947 року, ст. 114 якої передбачає, що комуни, провінції, міста і регіони є автономними утвореннями, що мають свої власні статути, повноваження і функції відповідно до принципів, викладених в Конституції; відповідно до ст. 123 кожна область має статут, який відповідно до Конституції та законів Республіки встановлює положення, що стосуються внутрішньої організації області і регулює здійснення права ініціативи та референдуму щодо законів та адміністративних заходів області, а також опублікування законів та обласних постанов. Положення Конституції Італії реалізуються у законі «Про місцеві автономії» від 8 червня 1990 р. № 142, яким запроваджено статутну автономію комун і провінцій, «закон Басаніні» № 59 від 15 березня 1997 р., яким закріплено загальну децентралізацію і закон № 112 від 31 березня 1998 р., яким проведено розподіл адміністративних функцій [3, с. 4].

В Італії реформа децентралізації торкнулася трьох рівнів місцевої ланки публічного управління – регіону (області), провінції та комуни. Перша ланка в результаті децентралізації отримала досить широкі повноваження, зокрема: прийняття регіонального законодавства та адміністративного регулювання; право законодавчої ініціативи на національному рівні; можливість пропонувати референдуми, призначення 3 делегатів для участі у президентських виборах. Відповідні повноваження були передані регіональним радам та регіональним комітетам як виконавчим органам рад, що формуються з членів регіональної ради. До компетенції регіонів віднесені питання освіти, охорони здоров'я, транспортні мережі, цивільна авіація, територіальне планування та розвиток, адміністративні послуги для промисловості та бізнесу тощо, видатки щодо їх виконання здійснюються з регіональних бюджетів. Також у рамках своїх інтересів та повноважень регіони можуть брати участь у програмах та проектах ЄС. Для їх ефективної реалізації регіони забезпечуються відповідними ресурсами: власними (насамперед, податки і інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), та коштами від рівномірного розподілу державних фондів для підтримки економічного розвитку і зменшення соціальних та економічних дисбалансів [6, с. 156]. Особливим елементом децентралізації в Італії стало передання органам місцевого самоврядування регіонів (областей) повноважень, які в унітарних державах належать центральним органам законодавчої чи виконавчої влади (в тому числі видання законів), причому здійснене це на рівні конституції, а деталізовані в статуті, що затверджується парламентом Італії; законами такі повноваження можуть бути лише розширені (що й зроблено для областей Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія та Валлє д'Аоста).

На рівні провінцій та комун також діють власні ради, виконавчими органами провінцій є президент та «уряд», комуни – мер, які обираються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До основних функцій провінційних органів місцевого самоврядування відносяться територіальне планування, регулювання діяльності місцевих поліцейських органів та пожежної служби, транспортне забезпечення та реєстрація, охорона навколишнього природного середовища, розвиток культурної спадщини, медичні питання та утилізація твердих побутових відходів, менеджмент середньою освітою [3, с. 5]; схожі повноваження мають також муніципальні ради, останні зокрема здійснюють: визначення завдань і норм функціонування для децентралізованих органів; організація публічних служб із надання послуг населенню; впровадження та порядок стягнення податків; нагляд за діяльністю публічних комунальних закладів тощо [7, с. 17]. На рівні провінцій та комун, так само як і на рівні областей, немає органів виконавчої влади, оскільки «уряди» (джунти) та мери виконують значну частину делегованих функцій як агент національного уряду. Зокрема, мер реєструє народження, смерті, одруження та міграційні зміни, відповідає за громадський порядок, у разі надзвичайних потреб може видавати спеціальні накази щодо сфери охорони здоров'я, міського планування і місцевої поліції [8, с. 156].

Децентралізація публічної влади в Іспанії розпочалася після переходу від авторитаризму до демократії та прийняття Конституції у 1978 році. Остання передбачила створення автономних спільнот, а також провінцій та муніципалітетів, які отримали високий рівень автономії, порівняно із тим, який існував в період франкістського режиму.

На муніципальному рівні в Іспанії урядування здійснюється муніципальною радою, члени якої безпосередньо обираються на основі загального голосування та пропорційного представництва, а також мером, який обирається членами ради. Мер є головою ради, він повністю керує муніципальною владою, очолює муніципальну поліцію та має доволі об'ємні повноваження щодо посадових призначень, також мер (голова) виконує важливу роль у зв'язках із громадськістю та користується неабияким престижем. Крім мера, виконавчим органом місцевого самоврядування є муніципальні комісії, які створюються у муніципалітетах з кількістю більше 5 тис. мешканців, і можуть створюватися в окремих департаментах та округах. З іншого боку, у деяких менших сільських муніципалітетах Північної Іспанії наявна особлива форма прямої демократії: відкрита рада, тобто загальні збори мешканців відповідного населеного пункту [6, с. 121-122].

На провінційному рівні функціонують провінційні ради, що формуються радами муніципалітетів відповідних провінцій (хоча в окремих автономних спільнотах провінційні ради обираються прямими виборами), однак мають лише представницькі повноваження, оскільки виконавчі функції виконує губернатор, який є найвищою виконавчою посадою в державній адміністрації на рівні провінцій, призначається прем'єр-міністром за рекомен-

дацією міністра внутрішніх справ; діяльність губернатора в провінції є безпековою, оскільки він здійснює керівництво місцевими безпековими та поліцейськими органами, а також забезпечує взаємодію між місцевою та центральною владою.

На рівні автономних спільнот законодавчі та виконавчі функції передані органам місцевого самоврядування – місцевим парламентам, які обираються прямими виборам, та регіональними урядами, які призначаються ними та здійснюють виконавчі функції щодо реалізації державної політики у сфері освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, охорони навколишнього середовища, культури, спорту, економічного розвитку та туризму, житлового будівництва та благоустрою. Відповідні повноваження визначені у Конституції та регіональному Статуті про автономію. В той же час, у разі, якщо автономне співтовариство не виконує свої конституційні зобов'язання чи діє проти загальних інтересів нації, відповідні повноваження можуть бути тимчасово передані представникові місцевого уряду, призначеного Радою міністрів за рекомендацією прем'єр-міністра. Останній здійснює моніторинг діяльності регіонального уряду, однак у надзвичайних випадках може перебрати на себе повноваження регіональної влади [6, с. 123-124].

Адміністративна децентралізація 1982 року у Франції передбачала передачу повноважень префектур (орган державної виконавчої влади у системі регіонального управління) муніципалітетам, які делегували право надавати послуги населенню представникам бізнесу через систему контрактів (переважно у сфері надання комунальних послуг). Територіальним громадам (регіонам, департаментам, комунам) делегувалися окремі повноваження держави, при цьому скасовувалися наглядові функції префекта, які передавались адміністративному суду і регіональній рахунковій палаті; передавалися виконавчі повноваження від префекта голові представницької асамблеї; у регіонах і департаментах виконавча влада передавалась від представника держави (префекта) відповідним радам цих територіальних громад. Нова адміністративна реформа 2011 року передбачає об'єднання комун із передачею їм більшої кількості повноважень – об'єднання комун із своєю територіальною юрисдикцією, своїм представницьким та виконавчим органом і власним бюджетом (міські об'єднання, об'єднання міст та передмістя, об'єднання комун. Міжмуніципальне об'єднання формує міжмуніципальний представницький орган (муніципальна рада), членів якого обирають комунальні ради (у подальшому їх обиратимуть мешканці комун безпосередньо). Міжмуніципальна рада має досить багато повноважень, зокрема відповідає за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Представник держави – префект ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун, зокрема в питаннях забезпечення правопорядку [8, с. 160].

Польський досвід децентралізації передбачав з одного боку укрупнення існуючих адміністративних територіальних одиниць (воєводства, повяти), утворення нових (гміни) та збільшення повноважень нових (громади населених пунктів). Децентралізація в Польщі відбувалась у декілька етапів: перший – утворення гмін (територіальних громад), якими були місто, село, кілька сіл або район міста; другий крок – відповідне формування повітів та воєводств, що зумовило перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади, перерозподіл податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. При цьому, зберігся частково централізаторський підхід щодо призначення органів виконавчої влади на місцях (воєвода призначається прем'єр-міністром Польщі за пропозицією Міністра публічної адміністрації, а органом реалізації виконавчої влади, однак воєводське управління обирається сеймиком; на рівні повяту діє староста та управління, які обираються населенням; виконавчу владу у гміні реалізує виконавча рада на чолі з вуйтом (село), бурмістром (селище) та мером (місто). Особливістю польської моделі децентралізації стало те, що вона передбачила співпрацю регіонів у формі створення вільних економічних зон та надання допомоги одного регіону іншому; чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою, з концентрацією основних повноважень (економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами і майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення) та фінансових ресурсів на рівні гмін [8, с. 159].

Основними принципами децентралізації в державах Європейського Союзу стали муніципальна самостійність (в тому числі фінансова); взаємонезалежність самоврядних одиниць територіального поділу; можливість зміни адміністративно-територіального поділу та повноважень місцевого самоврядування лише відповідно до конституції та закону; повноваження місцевих самоврядних одиниць щодо можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом [2, с. 63-64].

Висновки і пропозиції. Отже, в результаті проведеного дослідження європейського досвіду впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади можемо прийти до наступних висновків.

Італійська та іспанська моделі децентралізації передбачає формування трирівневої системи місцевого публічного управління із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє на рівні муніципалітетів та автономних спільнот, однак на провінційному рівні виконавчі функції належать виключно місцевим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування, а реалізація державної політики у правоохоронній та безпековій сфері на рівні автономної спільноти належить не органам спільноти, а представникові центрального уряду.

Французька модель децентралізації публічної влади передбачає наділення повноваженнями державної влади органів місцевого самоврядування із передачею контрольних повноважень не виконавчій, а судовій владі; призначення виконавчих органів представницькими місцевими органами; об'єднання кількох громад нижчого рівня (комун) у об'єднання, яким надається більше повноважень, ніж мали комуни до об'єднання.

Польський досвід здійснення децентралізації публічного управління передбачає: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (воєводства та повяти), формування нових одиниць (гміни) із передачею останнім більшості повноважень місцевого публічного управління; поєднання виборності та призначуваності у виконавчій місцевій публічній владі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*. 2019. Випуск 1. С. 36–40.

2. Гробова В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. Вип. 3, № 4. С. 3–8.

3. Зайцева М. Децентралізація публічної влади України в контексті євроінтеграційних процесів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Міжнародні відносини*. 2022. № 2 (56). С. 37–40.

4. Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 71–77.
5. Косач І. А., Кулик О. С. Децентралізація в Україні: тенденції та проблемні аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія Право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_2_2021_13/issue_2_2021_13.
6. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68). № 5. С. 120–129.
7. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Інститут комунального самоврядування в Італії: організаційно правовий аспект. *Держава та регіони*. 2007. № 1. С. 82–88.
8. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 155–163.