
В. О. Величко, кандидат юридичних наук,
доцент Національного юридичного універ-
ситету імені Ярослава Мудрого

Децентралізація влади: міжнародний досвід

У статті аналізуються проблеми децентралізації влади в Україні та проблеми реформування місцевого самоврядування, а також розглядається міжнародний досвід у цій сфері.

Ключові слова: *децентралізація влади, централізація, гілки влади, розподіл влади, місцеве самоврядування, місцевий референдум.*

Проблема децентралізації влади на сьогодні є надзвичайно актуальною, особливо для України, зважаючи на ситуацію, яка склалася в нашій державі. Поняття децентралізації згадується у ст. 132 Конституції України, де зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [7]. Децентралізація влади в Україні є на даний момент першочерговим завданням, за словами нової влади нашої держави. При цьому проблематика децентралізації вже досить тривалий час перебуває в полі зору вітчизняних науковців, зважаючи на успішний досвід її реалізації в країнах Європейського Союзу [3].

Слід зазначити, що тривалий час обговорюються переваги і недоліки централізації та децентралізації. Західні вчені виокремлюють дві протилежні моделі, які описують відносини всередині держави, — моделі партнерства і посередництва.

Вибір конкретної моделі зумовлений перш за все історією виникнення держави. Наприклад, держави, що були утворені шляхом об'єднання окремих спільнот для взаємної допомоги і захисту (зокрема, Швейцарія, Нідерланди, Англія), тяжіють до моделі партнерства. Для такої моделі характерне розуміння місцевої влади як обмеженого самовиразу спільноти, як механізму досягнення інтересів громадян окремої місцевості. А це, у свою чергу, потребує доступності місцевої влади для кожного громадянина, тобто велику кількість місцевих спілок – понад 3 тисячі муніципалітетів у Швейцарії або більш ніж 80 тисяч місцевих органів влади у США.

Проте переважна більшість країн історично сформувалися не шляхом добровільного об'єднання автономних спільнот, а пройшли тривалий час будівництва, що супроводжувався авторитарними тенденціями. Це стосується майже всіх країн третього світу, які перебували під пануванням колоніальної влади або ж мали сильних монархів (наприклад, Ефіопія, Таїланд).

У цих державах місцева влада, як правило, розглядалася як підпорядкований посередник, а всі важливі сфери соціальних відносин контролював центр, значно обмежуючи функції місцевої влади. Прихильники такої моделі стверджували, що тільки держава може бути гарантом соціально-економічної стабільності, лише вона може захистити громадян від марнотратства і короткозорості місцевого управління.

У середині минулого століття тема децентралізації була чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, а також країн Східної Європи, цей процес розпочався тільки на початку 90-х рр. Однак на сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес названих держав (наприклад, Польщі) у цьому напрямі та про досягнення ними загальної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращення місцевої інфраструктури тощо. Але для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як «централізація» і «децентралізація», «концентрація» і «декон-

центрація», не визначеними залишаються їх відмінності. У національній юридичній науці, а також серед населення домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість населення України пам'ятає, що таке централізація. Навряд чи таке розуміння можна назвати позитивним явищем. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, розвитку місцевої інфраструктури тощо.

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування). Однак саме останнє закономірно вважається необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів).

Варто зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. та після набуття чинності стала частиною вітчизняного законодавства, визначає місцеве самоврядування як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ» [5]. В аналогічний спосіб Конституція України закріплює місцеве самоврядування як право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Зауважимо, що ці положення є правовим утвердженням принципу законності місцевого самоврядування [7].

Крім того, положення законодавства України фактично забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на розв'язання яких прямо не передбачено законом. Також із конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону.

Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмета правового регулювання. А варто зауважити, що однією із вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування [2].

Цікавим, на нашу думку, є досвід децентралізації та регіоналізації в Італії.

Територіальна структура Італії у своєму сучасному вигляді була сформована у 1970 р. Кожен регіон має регіональну асамблею, яка обирається народом. Ця асамблея, у свою чергу, обирає виконавчу владу (уряд) на чолі з президентом регіону. Така система обрання виконавчої влади на місцях могла б стати корисною для застосування в Україні. Згідно зі ст. 117 Конституції Італії регіональні уряди несуть відповідальність за виконання ряду функцій (політика в галузі культури, екології, деякі аспекти аграрної політики та політики в галузі освіти), інші функції можуть бути делеговані регіонам центральним урядом. Переважно діяльність урядів полягає в реалізації політичних рішень, які приймаються в Римі. Слід також зауважити, що на відміну від суб'єктів федеративної держави, італійські регіони не мають прямого представництва в національному парламенті [6].

Ще одним прикладом країни з розвинутою системою місцевого самоврядування є Швейцарія. Зокрема, у законодавстві цієї держави закріплено право громадської ініціативи, завдяки якому народ також має змогу змінювати швейцарську Конституцію та запроваджувати нову політику. На кантональному та місцевому рівнях існує навіть більше прямих демократичних засобів, аніж на центральному рівні. Постійна наявна загроза скликання референдуму привела до включення всіх зацікавлених груп у процес прийняття рішень. Наприклад, над законопроектами проводиться глибока консультативна робота, щоб уникнути висування їх для повторного розгляду на рефе-

рендум. Прямі демократичні інструменти, такі як референдум та громадська ініціатива, допомогли зорієнтувати швейцарську демократію на консенсус [8].

Щодо українського законодавства, то на сьогодні не існує процедури місцевого референдуму, незважаючи на закріплення права на такий референдум в Конституції України (ст. 38) [7]. Безумовно, це є прогалиною вітчизняного законодавця, адже реальна Конституція має відповідати фактичній. Маємо ситуацію, коли формально таке право існує, а фактично його реалізувати неможливо. При цьому Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 5 встановлює, що зміни територіальних кордонів не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. Виходить, в Україні можливість з'ясування думки місцевих громад шляхом референдуму відсутня [5].

Повертаючись до швейцарського досвіду, варто наголосити, що лише близько 1/6 частини комун мають парламенти. В усіх інших законодавчим органом є громадські збори (асамблеї). Як правило, у менших комунах наявні громадські збори, більші ж комуни мають парламенти. Комуна Рапперсвіль-Іона на сьогодні є найбільшою комуною зі зборами громадян. Вона налічує 25 000 жителів. І вже в цьому криється організаційна проблема. Навряд чи знайдеться місце, яке могло б умістити всіх мешканців. Більшість кантонів пропонують обидві форми устрою. Вони або визначають певну чисельність населення, яка автоматично тягне за собою формування парламенту, або залишають за комунами право вирішувати, що створювати: збори громадян чи парламент. Наприклад, кантон Во визначив досить низький поріг чисельності населення для формування парламенту комуни. Усі комуни, що налічують, більш як 700 жителів, мають формувати парламент. Два кантони вимагають від комун обов'язкового створення парламентів: це — кантони Женева та Невшатель. У цілому кантони із франкомовним населенням більш схильні до створення парламентів. Інші кантони вимагають створення зборів громадян від усіх комун незалежно від чисельності населення (кантони Урі, Швіц,

Обвальден, Нідвальден, Гларус та Аппенцель Іннер Роде). Це здебільшого малі «сільські» кантони [8].

У Європі наприкінці ХХ ст. розпочинається переорієнтація політики в напрямі децентралізації до регіонального та місцевого рівнів, де спроможність до горизонтальної співпраці й рівень розуміння реальних проблем є значно вищими. При цьому наголошується не на розвитку фізичної інфраструктури, а на розвитку людського потенціалу. Політика у сфері освіти повинна стати широко децентралізованою, щоб мати змогу долучитися до інших інструментів втручання в розвиток регіону, а навчання — максимально наближеним до пріоритетних напрямів його економічного розвитку. Окремий наголос робиться на розвитку системи досліджень, розробки і передачі технологій між компаніями, університетами, дослідницькими центрами та органами влади. Менше уваги приділяється плануванню великих інтервенцій з боку уряду, зате більше уваги відводиться визначенню точкових втручань для усунення недоліків ринкового механізму. Отже, основною метою стає чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку напрямів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Ендогенність та самодостатнє зростання стало новою формулою успіху регіонів. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління в цілому, відмовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь диференціації і комплексних форм організації. На нашу думку, Україні також треба звернути увагу саме на розвиток людського потенціалу, визначивши цей напрям як пріоритетний і в політиці місцевого самоврядування.

Цікавим є те, що в деяких країнах взагалі не вживається термін «місцеве самоврядування». Наприклад, у Великобританії, Японії, Ізраїлі, які є децентралізованими унітарними державами, немає місцевого самоврядування, оскільки такі функції здійснюються виключно жителями адміністративно-територіальних одиниць, а органи державної влади на місцях відсутні. Зважаючи на це, у таких країнах застосовується термін «місцеве управління». Слід зазначити, що існує і протилежна ситуація,

коли, навпаки, відсутні органи місцевого самоврядування, а на всіх рівнях управління органами влади є органи державної влади. Яскравим прикладом такої централізованої унітарної країни є Китайська Народна Республіка. Щодо України, то вона належить до відносно децентралізованих унітарних держав, де на місцевому рівні існують як органи місцевого самоврядування, так і органи державної влади.

Треба також зауважити, що існує Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995), яка набула чинності у 1998 р. і стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання мов національних меншин. Вона також містить загальні положення, зокрема, щодо недискримінації та рівності між меншинами і рештою населення (а саме, титульною нацією), свободи контактів із тими, хто мешкає в інших країнах. При цьому заслуговує на увагу той факт, що, будучи спрямованою на захист індивідуальних та колективних прав національних меншин, Конвенція не торкається важливих аспектів регіонального самоврядування, зокрема, територіальної організації меншин як форми їх внутрішнього політичного самовизначення. Норми Конвенції не передбачають обов'язкового, безумовного надання територіальної автономії таким меншинам чи зміни територіального устрою держави [9].

Також важливим нормативно-правовим актом, який регулює питання місцевого самоврядування, децентралізації, є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (1980), яка набула чинності у 1981 р. (для України — 22 грудня 1993 р.). Конвенція визнає за місцевими і регіональними органами влади право на співпрацю поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва між громадами, регіонального, міського та сільського розвитку, охорони довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, а також взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища [4].

Можна підсумувати, що місцеве самоврядування є однією з фундаментальних засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. У той же час місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Названі істотні риси характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, оскільки за таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі підпорядковані їй. Натомість демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У межах демократичної системи управління вважається, і, на нашу думку, абсолютно справедливо, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, а передусім шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найліпше обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та ін.

Саме тому децентралізація влади на сьогодні є актуальною проблемою, яка потребує свого вирішення шляхом дослідження, аналізу та використання (з урахуванням національних традицій організації влади на місцях) досвіду країн з розвинутою системою місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Большаков, С. Н. Региональные проблемы и процесс европейской интеграции [Текст] / С. Н. Большаков // Федерализм. – 2006. – № 2.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.
4. Європейська рамкова конвенція Ради Європи про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади від 21 травня 1980 р. [Текст] // Організація місцевого самоврядування в Україні : зб. нормат.-прав. актів / упоряд.: П. М. Любченко, К. Є. Соляник, Л. В. Челомбитко. – Х. : Юрайт, 2012. – 296 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Текст] // Організація місцевого самоврядування в Україні : зб. нормат.-прав. актів / упоряд.: П. М. Любченко, К. Є. Соляник, Л. В. Челомбитко. – Х. : Юрайт, 2012. – 296 с.
6. Конституція Італії от 22 декабря 1997 [Текст] // Конституции государств Европейского Союза. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Конституція Швейцарії от 18 апреля 1999 [Текст] // Конституции государств Европейского Союза. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.
9. Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 травня 1995 р. [Текст] // Організація місцевого самоврядування в Україні : зб. нормат.-прав. актів / упоряд.: П. М. Любченко, К. Є. Соляник, Л. В. Челомбитко. – Х. : Юрайт, 2012. – 296 с.

Стаття надійшла 5 серпня 2014 р.

В. А. Величко

Децентрализация власти: международный опыт

Анализируются проблемы децентрализации власти в Украине и проблемы реформирования местного самоуправления, а также рассматривается международный опыт в этой сфере.

Ключевые слова: децентрализация власти, централизация, ветви власти, разделение властей, местное самоуправление, местный референдум.

V. O. Velychko

Decentralization of power: the international experience

Analyzes the problems of decentralization of power in Ukraine, and the problem of reforming the local government, and is also considered international experience in this field.

The problem of decentralization of power today is extremely important, especially for Ukraine, given the situation in our country. The concept of decentralization is mentioned in the Constitution of Ukraine, st. 132, which states that the territorial structure of Ukraine is based on the principles of unity and territorial integrity, combination of centralization and decentralization of state power. Decentralization of power in Ukraine is currently a priority for the new rulers of our country. This decentralization issues for a long time is in the field of scientists, despite the successful experience of its implementation in the European Union.

Local self-government is one of the fundamental principles of modern democratic system, the embodiment of people's power in a specific manner and at the appropriate level. It provides for an independent address local issues in the public interest subdivision by law. At the same time, local government – a form of public authority, which is implemented by specific actors – local communities and formed by them, has a special facility – local issues and is based on a specific type of property – local (municipal) property. The above essential features characterize the specific nature of local government and determine its specific place in the public power of the state.

Please remember that political centralization for democracy is dangerous because under such circumstances the activities of all government in society depends solely on the will of the state, and all government institutions in the country – subordinate. Instead, democratic state tries to involve the public in the exercise of public functions in order to better meet the comprehensive needs of modern man. Within the democratic system is considered, and, in our opinion, quite rightly, that local issues appropriately and efficiently solve not through the center of government officials who work in the field, and especially by supporting and revitalizing communities. The value of local government is that, as the level of public authorities, closest to man, and therefore the best conversant with the daily challenges of life residents of local communities, it can best provide the

population with a wide range of public services: social, domestic, commercial, cultural , education and others.

Therefore, decentralization of power today is an urgent problem that needs to be resolved through research, analysis and use (including national traditions of local authorities) experience of developed system of local government.

Keywords: *decentralization of power, centralization, division of powers, local government, local referendum.*