

7. Лойт Х. Х., Болотина Е. В., Тищенко А. Г. Правовые основы муниципального права в современной Франции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России №2(26), 2005. – С. 152-157
8. Маринів А.В. Державний контроль у системі місцевого самоврядування Французької республіки в сучасних умовах політико-правового розвитку // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. 2017. – Випуск 42. – С. 57-60.
9. Пухтинський М. О, Ворона П. В, Власенко О. В та ін./ Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / За заг.ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
10. Семєко Г. В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2017. Том 9. – № 3. – С. 476-494.
11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Посібник. К.: Заповіт, 1997. – 188 с.

Шапарєва Надія

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Стаття присвячена дослідженням напрямів реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано ключові моделі децентралізації зарубіжних країн, серед яких деталізовано англосаксонську, континентальну та змішану. Акцентовано увагу на успішності європейської практики децентралізації, що підтверджено існуванням тісного взаємозв'язку між проведеною реформою та економічним зростанням і наявними високими показниками якості життя членів територіальних громад.

Особлива увага приділяється реформі децентралізації Польщі, оскільки доведено, що в плані досвіду розширення повноважень адміністративних одиниць, нашої країні найближчою є практика саме цієї країни.

Визначено спільні та відмінні риси умов у яких відбувається реформа місцевого самоврядування Польщі й України та внесено пропозиції імплементації найбільш перспективних напрямів використання окремих елементів польського досвіду у вітчизняну практику. Пропозиції стосуються освіти, фінансового забезпечення бюджетів громад, організаційно-управлінської координації реформи.

Реформу децентралізації, що реалізується в Україні загалом, охарактеризовано як успішну, що підтверджено статистичними даними. Загалом результати дослідження дозволяють окреслити основні пропозиції подальшої реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: реформування, місцеве самоврядування, децентралізація, територіальна громада, публічна влада, закордонний досвід.

Реформа місцевого самоврядування в нашій країні ще не завершена, тому в сучасних умовах не втрачає актуальності питання інтерпретації міжнародного досвіду з метою забезпечення якісної та ефективної децентралізації публічної влади, що є доволі складним і відповідальним процесом, здійснення якого потребує системного аналізу та імплементації зарубіжної практики у цій сфері. Для України найбільш цікавим може бути досвід місцевого самоврядування нагромаджений у європейських країнах, близьких до неї за кількістю населення – понад 30 млн. осіб та площею території – більше 300 тис. км кв., відповідно це може бути досвід Німеччини, Франції, Італії, Іспанії або Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження вітчизняної практики децентралізації влади в Україні здійснюють вчені Гальцова О. Л. [3] Гладка Т. І. [4], Захарченко В. І. [8] та зарубіжного досвіду організації місцевого самоврядування Бартош С. В. [1], Білецька І. М. [2], Головатюк Ю. П. [5] та ін.

Мета статті полягає у вивченні основних практичних напрямів реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади у провідних європейських країнах, та оцінка перспектив застосування їх досвіду в Україні.

Аналізуючи сучасні умови реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні, особливої уваги потребує вивчення процесів демонополізації влади. Ключовим процесом у цьому напрямку є децентралізація – процес делегування повноважень та бюджету від центральних державних органів влади органам місцевого самоврядування, для оптимізації функціонування системи владних структур, активізації розвитку регіонів та підвищення якості надання суспільних послуг [4]. Тобто, децентралізація публічної влади є забезпечувальним механізмом переходу на сталий розвиток регіонів за рахунок законодавчо-регламентованого розширення адміністративно-бюджетних повноважень місцевої влади.

У наукових працях учених описано декілька моделей децентралізованої

організації місцевого самоврядування. Однак, як наголошує І. В. Хребтій, на сьогоднішній день у світі, не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін інтегрувати в Україні [9]. Децентралізацію можна розглядати як одну із форм розвитку демократії, що дозволяє розширити повноваження місцевого самоврядування при збереженні державного устрою та її інститутів, звузивши при цьому сферу впливу держави на суспільство, зменшивши тим самим витрати на утримання держапарату [6].

Децентралізація розглядається як один із важливих елементів розвитку демократії в Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій Радою Європи в 1985 р [7]. Основними моделями, які можуть бути корисними для України, можна вважати англосаксонську, континентальну та змішану.

Англосаксонська модель організації місцевого самоврядування характеризується: високим рівнем самостійності органів місцевого самоврядування; значним контролем за діяльністю органів місцевої влади з боку населення; потужною нормативно-правовою базою в межах якої здійснюється реформа місцевого самоврядування [6].

Проекція даної моделі практикується у Великобританії та у державах, які у минулому були її колоніями. Британія довгий час була зразком децентралізованого управління, заснованого на культурі громадянського суспільства і представництв місцевих інтересів у національному уряді [3].

Особливостями континентальної моделі є: поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування; певна ієрархія органів державного і місцевого управління; обмежена автономія місцевого самоврядування; наявність у громадах уповноважених від влади осіб, які контролюють органи місцевого самоврядування. Дану модель розвитку місцевого самоврядування використовували Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Іспанія [6].

Змішана модель місцевого самоврядування характерна для Німеччини, Австрії та передбачає наявність виборного органу, який представляє одночасно як муніципальну, так і державну владу.

Варто відмітити, що зазначені моделі не є універсальними і питання пошуку ефективних моделей державного управління різними країнами світу залишається актуальним. Однак, варто зауважити, що досвід зарубіжних країн підтверджує існування тісного взаємозв'язку між проведеною реформою децентралізації публічної влади та економічним зростанням і наявними високими показниками якості життя у цих країнах [6]. Що ж до

інтерпретації зарубіжного досвіду в Україні, схилиємось до думки професора Захарченка В. І. [8], який наголошує, що в плані досвіду розширення повноважень адміністративних одиниць, нашій країні найближчою є польська практика.

Реформа децентралізації Польщі проводиться на фундаменті громадянського суспільства, що дозволило підвищити політичний статус органів місцевого самоврядування. Це сприяло створенню сприятливих умов для сталого саморозвитку територій, особливо на низовому рівні, внаслідок чого стираються диспропорції в розвитку міських і сільських локацій. Це сприяло підвищенню інвестиційної привабливості країни [8].

Процеси децентралізації польського місцевого самоврядування розпочалися з 1995 року, коли було проведено адміністративну реформу на місцевому рівні. Основні нововведення в публічному управлінні відбулися після прийняття 17 жовтня 1997 року нової Конституції Польщі, положення якої визначили сферою відповідальності органів місцевого самоврядування всі завдання, які законодавчо прямо не закріплені за органами влади вищого рівня. У 1998 році було здійснено реформу місцевого самоврядування, яка полягала у створенні двох вищих рівнів органів державної виконавчої влади, а саме повіту і воєводства.

Місцеві громади Польщі мають право на достатню кількість власних ресурсів. Слабші у фінансовому плані користуються правом на захист та отримують субсидії. Все майно і земельні ресурси передані в розпорядження громад і є їхньою власністю (крім стратегічно важливих об'єктів). Така лібералізація стала поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад [1].

Особливо важливим став 1999 рік, коли пройшла нова адміністративно-територіальна реформа та відбувся поділ на статистичні регіони NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) за номенклатурою ЄС. Адміністративний розподіл 1999 року закріпив 16 воєводств, 308 повітів та 2489 гмін, включаючи 65 міст зі статусом міських повітів [2]. NUTS, що включає територіальні одиниці чотирьох рівнів із такою кількістю населення: NUTS-1 – від 3 млн. до 7 млн. жителів; NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн. жителів; NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів; LAU (локальні адміністративні одиниці) – для яких кількість жителів не фіксується, але логічно припустити, що вона не має перевищувати 150 тис.

Особливо цінним для України може бути досвід створення оптимальних за розмірами територіальних одиниць рівня LAU, причому як більших за розмірами (рівня LAU-1), так і менших (рівня LAU-2). Українські

адміністративні одиниці рівня LAU-1 (райони до реформи) за розмірами найбільше відповідають польським повітам. Заслугує на увагу й польський досвід виділення адміністративних одиниць рівня LAU-2 (гмін). Зазвичай гміна має населення більше 5 тис. жителів. В українських реаліях одиниці цього рівня мають бути меншими, тому що в Україні менша щільність населення на середній радіус території, ніж у Польщі.

Отже, умови в яких відбувається реформа децентралізації в Україні та Польщі, не мають істотної різниці, але мають певні розбіжності [8]:

1. Польща – парламентська, а Україна – парламентсько-президентська республіка: це може впливати на механізми ухвалення рішень під час проведення реформ та на вагу центрів їх прийняття.

2. Моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади в обох країнах подібні: вони базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин, а інститут самоврядування є основою політичного устрою, складником громадянського суспільства.

3. Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі майже ідентичний і базується на трирівневій системі: область/воєводство, район/повіт, громада/гміна – як базова одиниця, до складу якої входять один або кілька населених пунктів.

4. Системи управління України та Польщі визначають місцеве самоврядування як суб'єкт здійснення публічної влади, підтримують баланс між централізацією і децентралізацією в системі управління державою, закріплюють існування моделі, заснованої на двох підсистемах: місцевого самоврядування, що ґрунтується на принципі децентралізації, та урядової адміністрації, яка діє на засадах централізації.

5. Ключова відмінність систем місцевого самоврядування – наявність державної адміністрації (інститут префекта у Польщі) в Україні на рівні як області, так і району. У Польщі державна адміністрація функціонує лише на рівні воєводства [1].

У підсумку узагальнення вітчизняного стану та польського досвіду децентралізації видається доцільним визначити такі найбільш перспективні напрями використання та імплементації в Україні досвіду Польщі (рис. 1).



Рис. 2. Найбільш перспективні напрями імплементації в Україні досвіду децентралізації в Республіці Польщі. Джерело: сформовано на основі [2]

Використання польського досвіду дасть змогу істотно підвищити ефективність децентралізації в Україні та наростити темпи її реалізації. Наприклад, у сфері охорони здоров'я паралельно з децентралізацією у Польщі було імplementовано зміни, згідно з якими безробітні та інші соціально вразливі категорії населення отримують допомогу за кошт держави, а місцеве населення – за рахунок податків до національного фонду здоров'я.

У сфері польської освіти було максимально децентралізовано навчальні заклади, їх власниками стали виключно органи місцевого самоврядування. Вони ж повністю визначають наповнення навчальних та освітніх програм, а централізоване міністерство визначає перелік іспитів та критерії оцінювання.

Наступний напрям передбачає визначення організаційно-управлінського центру координації політики децентралізації – «єдиного штабу реформ». В Україні наявна велика кількість національних центрів при відсутності їх на регіональному та місцевому рівнях. На часі ліквідація інституту представництва державного управління на районному рівні. Хоча в Україні передбачено створення інституту перфекта (як так званої форми

президентської адміністрації), це викликає суспільні суперечки та побоювання, що такі зміни приведуть до поновлення централізації влади.

Україні також доцільно скористатися досвідом Польщі у напрямку формування системи фінансування територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової самодостатності та незалежності. Так, після запровадження бюджетно-фінансової децентралізації територіальні громади отримали значно більше фінансового ресурсу для реалізації програм територіального розвитку. За місцевими громадами законодавчо закріпили гарантовані доходи, адекватні поставленим завданням. Це, зокрема, власні надходження та трансфери з центру, частина податку на прибуток підприємств на території громади, частина податку з доходів фізичних осіб. Також постійною практикою для поляків є фінансова підтримка одного воєводства іншим. Не менш актуальним у напрямі покращення фінансових можливостей громад є досвід поширення реформи децентралізації на майнову, земельну та ресурсну сфери [2].

У сучасних умовах можна виділити п'ять ключових характеристик, притаманних децентралізації в європейських країнах:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективно вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

Реформу децентралізації, що реалізується в Україні, також можна охарактеризувати як успішну, що можна підтвердити наступними даними [10]:

- на початок 2020 року було створено 1 029 ОТГ (у 2015 році – 159). Тобто, за 2015–2019 роки їх чисельність збільшилась у 6,5 рази;
- кількість жителів, які проживають в ОТГ, у 2020 році зросла до 11,7 млн. осіб (близько 34% від загальної чисельності населення країни);
- площа ОТГ на початок 2020 року збільшилась до майже 250 тис. км кв. (біля 44% загальної площі країни);
- власні доходи ОТГ за підсумками 2019 року становили близько 270 млрд. грн., а частка власних доходів ОТГ у 2019 році склала 6,8% [2].

Отже, при вирішенні відмічених проблем децентралізації в Україні важливо враховувати кращі зарубіжні практики. Однак мова йде не про пряме копіювання, а глибокий науковий аналіз та інтерпретація у відповідності до реалій сьогодення. Це можна пояснити тим, що проблеми децентралізації в зарубіжних країнах вирішуються по-різному та залежать

від їх державного устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей. Зарубіжний досвід матиме особливе значення у напрямі вирішення завдань зростання кількості структур прийняття рішень, невизначеності у сфері розподілу компетенцій, неефективності застосування єдиних правил у всіх громадах без урахування економічної ситуації кожної з них, неефективність втручання держави й віддалення держави від громадян, ризику втрати керованості, загроза порушення принципу системного підходу до розроблення рішень. Важливим є використання міжнародних програм співпраці й поширення досвіду у сфері децентралізації, яка активно проявляється у вигляді фінансової, експертної, інформаційно-комунікаційної та інших форм підтримки.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Бартош С. В. Польський досвід успішної децентралізації: фінансовий аспект. *Наукові праці НДФІ*. 2019. Вип. 4. С. 84-96.
2. Білецька І. М. Напрями імплементації досвіду Польщі в контексті підвищення ефективності державної політики децентралізації та забезпечення соціально-економічного розвитку України. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2020. № 4. С. 25-32.
3. Гальцова О. Л. Децентралізація управління національною економікою: досвід Європейських країн. *Науковий вісник Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. Серія: Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості*. 2019. № 2. С. 86-92.
4. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконален та розвиток*. 2015. № 12. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>.
5. Головатюк Ю. П. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних змін: уроки для України. *Ефективність державного управління*. 2021. Вип. 1. С. 47-61.
6. Гордієнко В. П., Оніщенко М. Л., Мальонкіна І. С. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. *Вісник Сумського державного університету. Серія: Економіка*. 2019. № 3. С. 83-89.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036.

8. Захарченко В. І. Європейський досвід вирішення проблем децентралізації: український контекст. Економічний форум. 2019. № 1. С. 9-18.

9. Хребтій І. В. Зарубіжний досвід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 138-142.

10. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/>

Олександренко Дар'я
ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті на основі аналізу теоретичних матеріалів та практичного досвіду проаналізовано особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.

Ключові слова: взаємодія, повноваження, ограні місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

Проблема взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю бере свій початок ще з радянської командно-адміністративної системи управління. Адже дана система впроваджувала свою політику, не беручи до уваги думку громадськості, щодо рівня державно-управлінських послуг та прийняття управлінських рішень, які приймалися на користь влади, а не потребам та очікуванням членів територіальної громади. Сучасний етап розвитку демократії характеризується підвищенням ролі територіальної громади в процесі прийняття органами місцевого самоврядування управлінських рішень. Місцеві ради повинні налагоджувати співпрацю з територіальною громадою, активно залучати їх до спільних заходів з метою розв'язання нагальних проблем. Партнерство органів місцевого самоврядування з населенням повинно стати запорукою вирішення найбільш гострих, актуальних проблем, що хвилюють і непокоять жителів.

Поняття взаємодія – це процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємна зумовленість і породження одним об'єктом іншого, а також об'єктивна та універсальна форма поступу, розвитку, що визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи .

Для взаємодії з громадськістю в органах місцевого самоврядування утворюються управління (відділи) з питань взаємодії (зв'язків) з громадськістю та засобами масової комунікації. Завдання та функції таких