

УДК [353:352](477)

Данік Н.В.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів та кредиту
Миколаївського національного університету
імені В.О. Сухомлинського

ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

EUROPEAN EXPERIENCE TO DECENTRALIZE AUTHORITIES AND PROSPECTS FOR UKRAINE

АНОТАЦІЯ

Україна стоїть на початку шляху європейських реформ. Перші кроки стосуються розбудови і переосмислення ролі місцевого самоврядування, реформування якого вбачається у децентралізації місцевої влади. Але власний розвиток неможливий без детального вивчення передового досвіду демократичних країн, який ми пропонуємо використати для розвитку місцевого самоврядування України.

Ключові слова: децентралізація, місцева влада, європейські реформи, держава добробуту, деконцентрація, субсидіарність.

АННОТАЦИЯ

Украина стоит в начале пути европейских реформ. Первые шаги касаются развития и переосмысления роли местного самоуправления, реформирования которого усматривается в децентрализации власти. Но собственное развитие невозможно без детального изучения передового опыта демократических стран, который мы предлагаем использовать для развития местного самоуправления Украины.

Ключевые слова: децентрализация, местные власти, европейские реформы, государство благосостояния, деконцентрация, субсидиарность.

ANNOTATION

Ukraine stands at the beginning of European reforms. First steps related to the development and recognition of the role of local government, reform is seen in the decentralization of local government. But its development is impossible without a detailed study of best practices in democratic countries, we propose to use for local government development in Ukraine.

Keywords: decentralization, local government, European reforms, welfare state, deconcentration, subsidiarity.

Постановка проблеми. Становлення і розвиток державного управління та органів місцевого самоврядування є одним з найважливіших напрямів будівництва демократичної держави, утвердження громадянського суспільства. Проблема вибору моделі управління в Україні, що прагне стати демократичною, правовою і соціальною державою, є надзвичайно складною, оскільки потребує поєднання двох протилежних начал – державного (централізованого) управління і управління в децентралізованій формі, тобто розвитку самоврядування. Перед державою стоїть завдання досягти рівноваги між центральною і місцевою владою, між центральним і місцевим управлінням, рівноваги політично-інституційних повноважень у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Треба зазначити, що дана тематика розглядається широким колом дослідників з різних ви- мірив регіонального управління: політичного,

економічного, культурного тощо. Зокрема дослідженнями цієї сфери займаються В.С. Куйбіда [1; 2], що займається місцевою складовою формування економічної політики, П.І. Надолішній [3], який займається культурним, етнічним аспектами та розробляє шляхи вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, О.Ю. Лялюк [4], В. Нудельман [5], які займаються розробкою реформування адміністративно-територіального устрою України. Також у статті використано аналіз нормативно-правових документів, які є однією з основ функціонування органів, що розглядаються.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття, полягає в тому, що в Україні не можна повторити успішний чи не досить досвід країн Європи в загальному вигляді, адже регіональне самоврядування у контексті розбудови «держави добробуту» не підтвердило своєї універсальності. Тому для нашої країни необхідно шукати інші шляхи реформування, досконало вивчивши передовий досвід.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після закінчення Другої світової війни демократичні країни обрали шлях розбудови так званої «держави добробуту». Це було до певної міри реакцією на банкрутство попередніх підходів до державного будівництва, які мали наслідком економічний занепад і злидні часів Великої депресії 1930-х років та власне саму війну, яка була сприйнята як трагедія всього людства.

Післявоєнний економічний розвиток, який значною мірою базується на використанні кейнсіанської економічної стратегії, у поєднанні з державною політикою соціального забезпечення, надав можливість перейти до розбудови держави загального добробуту. Нині науковці, як-от Г. Еспін-Андерсен, вирізняють консервативну (католицькі країни Європи), соціал-демократичну (скандинавську) і ліберальну (англосаксонську) моделі держави загального добробуту, засновані на дещо відмінних принципах. Наприклад, консервативна модель побудована на традиції патріархальної сім'ї, тоді як скандинавська модель заохочує жінок до актив-

ної участі на ринку праці та забезпечує догляд за дітьми, аби вони мали змогу працювати. Однак, незважаючи на існування якісно різних моделей «держави добробуту», Г. Еспін-Андерсен довів, що можна виділити низку їх спільних загальних рис: принцип рівності і перерозподілу; вирівнювання якості державних послуг на всій території держави; право, а разом з тим і обов'язок держави втручатися у суспільні та економічні процеси з метою досягнення зазначених цілей. Виконання таких стратегічних завдань вимагало високого рівня централізації влади і бюрократії [3, с. 123].

Говорячи про роль і місце регіонального самоврядування в «державі добробуту», побудованій на основі кейнсіанської економічної стратегії, можна виділити також певні загальні особливості територіального управління, які були спільними для всіх зазначених держав, незалежно від їх унітарного чи федеративного устрою та обраної моделі «держави добробуту». Насамперед, територіальне управління і політика в таких державах розробляються головним чином з огляду на пріоритети та потреби національного/центрального, а не регіонального/місцевого рівня. Такий підхід базується на ідеї «соціального громадянства», яка була запропонована Т. Маршаллом на початку 1950-х і яка ґрунтується на концепції соціальної солідарності та забезпечення належної участі громадян у житті суспільства [2, с. 234]. Він передбачає реалізацію програм перерозподілу ресурсів від успішніших територій і регіонів до менш розвинутих. Більшість систем планування (наприклад, у таких країнах як Франція, Італія чи Велика Британія) побудовано довкола цих програм перерозподілу і розглядаються як вираження територіального урядування в рамках кейнсіанської «держави добробуту». У ФРН, Італії існувала та існує нині конституційно затверджена вимога щодо забезпечення вирівнювання розвитку всіх територій країни. Хоча за часів розбудови кейнсіанської «держави добробуту» між різними країнами Європи існувала значна відмінність у стосунках між центральними та регіональними органами влади, все ж М. Голдсміт і П. Пейдж зазначили: в цей період такі стосунки можна охарактеризувати як «замовник–виконавець» [2, с. 265]. Регіональні і місцеві органи урядування розглядалися як «агенти» центрального уряду, що покликані забезпечити належне виконання програм, які розробляються і контролюються їх «патронами», центральними органами. Цей тип відносин був характерним як для високо-централізованих унітарних держав (Велика Британія чи Франція), так і для децентралізованих унітарних скандинавських країн. Справедливо відзначається, що в цей період мали місце певні тенденції до децентралізації. Однак головним чином це були процеси «розвантаження» адміністративної системи, яка стала надто громіздкою і відчувала надмірний тиск. Це був процес ад-

міністративної деконцентрації, а не політичної децентралізації. Разом із тим, процеси зменшення адміністративного тиску на центральний уряд підвищили запит на активнішу участь громадян у прийнятті рішень та на подальший розвиток представницької демократії. Французька децентралізаційна реформа 1982 року стала спробою поєднати дві тенденції – впорядкувати адміністративну систему та забезпечити розвиток регіональної/місцевої демократії. Іншим прикладом стали «реформи вільної комуні» у скандинавських країнах наприкінці 1980-х років, які були покликані зменшити контроль з боку центральної влади за діяльністю територіальних органів влади (щоправда, лише в окремих сферах і лише після узгодження із центром). Стосунки між центральними і регіональними органами влади впродовж цього періоду будувалися на основі підходу «згори донизу», командної системи управління та контролю. Центральний уряд перебував у центрі системи управління, а окремі партнери з числа представників громадянського суспільства обиралися, санкціонувалися і контролювалися центральним урядом. Незважаючи на те, що економіка і суспільство були тоді відносно стабільними та існували добре організовані і сильні профспілки й бізнес-асоціації, у трикутнику «держава – ринок – суспільство» держава домінувала.

Отже, управління було побудоване на основі неокорпоративістської моделі. Низка криз 1970-х років (фіскальна та нафтова кризи, економічні проблеми – стагнація економіки та інфляція) призвела до тяжких соціальних, економічних та політичних проблем, сприяла розумінню необхідності здійснення перетворень і в кінцевому підсумку породила абсолютно нове розуміння і практику управління. Нові глобалізаційні процеси, перенесення традиційної для країн Західної Європи важкої промисловості до Азії, відновлення процесу європейської інтеграції – усе це стало поштовхом для переходу до неоліберальної моделі, яка значною мірою характеризувалася змінами у системі урядування. Неолібералізм став інтелектуальним і політичним рухом, який радикально заперечив основи кейнсіанської «держави добробуту». Починаючи з Великої Британії часів прем'єр-міністра Маргарет Тетчер, він був сприйнятий у різних формах у більшості країн Європи. Окрім того, такий підхід взяли на озброєння міжнародні фінансові інституції, такі як МВФ і Світовий банк, які, на думку лауреата Нобелівської премії Джозефа Стігліца, почали його активно пропагувати в країнах, що розвиваються. Після розвалу комуністичної системи та остаточної перемоги капіталізму більшість країн Східної та Центральної Європи сприйняли його, довершивши загальноєвропейську «неоліберальну революцію». «Неоліберальна революція» мала глибокі наслідки для європейської системи управління як на національному, так і регіо-

нальному рівнях. Два аспекти цієї революції мають особливо важливе значення для управління: 1) процес глобалізації, яка прийняла неоліберальну форму; 2) у різних державах було прийнято нові моделі публічного управління. У 1980-х роках прокотилася могутня хвиля глобалізації, яка вплинула на різні галузі економічного, політичного, культурного та соціального життя. У цей період європейські країни, як і раніше, намагаються конкурувати з двома потужними економічними гравцями – США та Японією. Усвідомлюючи невідворотність подальшого відставання власного економічного розвитку, європейські держави відновили процес інтеграції для створення «Європейського блоку», здатного гідно конкурувати з наведеними неєвропейськими економічно сильними державами. Зрештою, це активізувало економічну регіоналізацію, якої вимагали глобалізаційні процеси, такі як формування глобальних ринків різних товарів, не останнім з яких був швидкозростаючий глобальний фінансовий ринок. У царині управління ці події суттєво вплинули на позиції національних урядів, зменшивши їх контроль як над міжнародними відносинами, так і над внутрішніми справами. Однак це не означало занепаду держави з домінуючою роллю центрального уряду, який все ще залишався найбільш важливою дійовою особою в міжнародних і внутрішніх справах, хоча характер його діяльності зазнав суттєвих змін. На національному рівні більшість європейських адміністративних систем зазнала змін у 1980-х та 1990-х роках під впливом хвилі реформ, відомих як «новий публічний менеджмент» або «нове публічне управління», що набуло конкретних форм дерегулювання, приватизації і введення «ринкових» механізмів у межах самих адміністрацій. Традиційно існувала велика кількість різних підходів до реформ у різних європейських країнах відповідно до конкретних державних і адміністративних традицій, хоча реформи так чи інакше торкнулися кожної із європейських країн. Поєднання двох процесів – глобалізації та адміністративної реформи – призвело до того, що у трикутнику «держава – ринок – суспільство» держава втратила своє домінуюче становище, яке довелося поділити з ринком. Але в усіх європейських країнах, навіть у Великій Британії, де мало місце найширше застосування неоліберальної моделі, ринок не зіптовхнув державу з п'єдесталу, а лише поділив його разом із державою; проста кейнсіанська модель «держави добробуту» поступилася місцем більш складній, гібридній моделі, в якій втручання держави і неоліберальні підходи співіснують пліч-о-пліч.

У новому контексті глобалізованої економіки та нових реалій для нації держави можна виокремити низку загальних тенденцій:

- перехід від простої адміністративної децентрації, яка існувала раніше, до політичної децентралізації;

- поява регіонів як ключових гравців: політичних регіонів (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія, Швеція); адміністративних регіонів (Англія, Греція, Фінляндія, Португалія);

- загальна тенденція до подальшого зміцнення політичної влади цих регіонів: розширення повноважень політичних регіонів і тенденція до перетворення адміністративних регіонів у політичні (як це відбувається у Франції починаючи з 1982 року);

- тенденція до квазіфедералізації деяких регіональних систем та децентралізації більш централізованих федерацій: перетворення Бельгії з регіоналізованої унітарної держави у значною мірою децентралізовану федеративну державу з комунами і регіонами; поява державних автономних одиниць в Іспанії, передача повноважень на нижчий рівень у Сполученому Королівстві, спроби реформування федерації ФРН тощо;

- реструктуризація органів місцевого самоврядування шляхом розукрупнення великих адміністративних одиниць (Велика Британія), заохочення до внутрішньої децентралізації в муніципалітетах, наприклад, створення рад мікрорайонів у Франції, Італії й Нідерландах;

- створення нових механізмів участі громадськості у процесах прийняття рішень без втручання в повноваження обраних органів влади;

- у країнах – членах ЄС заохочується проведення політичної та адміністративної регіоналізації, використання нових підходів до політики розвитку міст, просування принципів субсидіарності та партнерства відповідно до положень Маастрихтської угоди;

- посилення міжнародного аспекту роботи регіональних органів влади: поява нових міжнародних організацій, які представляють регіональні та місцеві органи влади (наприклад, «Об'єднані міста і місцеві органи влади», які мають своє окреме представництво в ООН); міжнародні організації, орієнтовані на окремі типи міст або регіонів; лобіювання та дипломатичні дії з боку регіональних і місцевих органів влади. Такі зміни стали можливими завдяки послабленню кордонів національних держав і відкриттю якісно нових можливостей для регіонів.

На окрему увагу заслуговує динаміка змін у сфері міжбюджетних відносин. Дослідники, зокрема Лафлін і Мартін, виділяють такі тенденції:

- співвідношення трансфертів та власних ресурсів. У цілому загальна тенденція полягає у подальшому збільшенні частки трансфертів і зменшенні сподівань на власні ресурси;

- загальні гранти проти вузьконаправлених грантів. Зростає частка загальних грантів за рахунок відмови від вузьконаправлених;

- вплив на фінансову автономію місцевих органів влади. Збільшення трансфертів з боку центрального уряду може свідчити про послаблення регіональних та місцевих органів влади. З іншого боку, спостерігається збільшення

рівня фінансового контролю місцевих органів влади над цими коштами. Це дозволяє говорити про перехід у стосунках центральних органів влади із регіональними від моделі «замовник – виконавець» до моделі вибору. Одним із пояснень переходу до моделі вибору є те, що центральному уряду вигідно надавати гранти не вузьконаправлені, а загальні, бо це надає змогу йому перекласти тягар політичної відповідальності за ефективність використання коштів на регіональні чи місцеві органи влади;

- сучасна фінансова криза. Досі незрозуміло, яким саме чином нинішня глобальна фінансова криза вплине на міжбюджетні відносини між центральними, регіональними та місцевими органами влади, але ніхто не має сумніву, що це буде мати дуже важливі наслідки для них [4, с. 75].

Висновки. Отже, в перспективі у першу чергу законодавчо мають бути врегульовані питання деконцентрації та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади. Це обумовлене тим, що органи місцевого самоврядування більш наближені до місцевих проблем, аніж центральні органи влади, та мають змогу набагато краще й ефективніше вирішувати

нагальні питання з соціально-економічного та політичного життя регіону, враховуючи місцеві особливості [4, с. 76].

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Куйбіда В. Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України / В. Куйбіда, Р. Фрис // Регіональна економіка. – 2013. – № 1. – С. 91-94.
2. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. – К., 2014. – 431 с.
3. Надолішній П.І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект / П.І. Надолішній. – Київ, Одеса, 2009. – 263 с.
4. Лялюк О.Ю. Перспективи розвитку територіальної основи місцевого самоврядування в період реформування територіального устрою в Україні / О.Ю. Лялюк // Підприємство, господарство і право. – 2013. – № 1. – С. 74-76.
5. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку // Матеріали VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 липня–2 серпня // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 20-21.