

УДК 336.1:352

Пігуль Н.Г.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів
Української академії банківської справи

Люта О.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів
Української академії банківської справи

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ РЕФОРМ

THE EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION REFORMS IN FOREIGN COUNTRIES

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено історію проведення децентралізації в зарубіжних країнах та її основні моделі. З метою виявлення проблемних аспектів при проведенні децентралізаційних реформ проаналізовано специфіку їх здійснення в таких країнах, як Італія, Польща та Латвія. На основі зарубіжного досвіду узагальнено позитивні та негативні сторони здійснення децентралізації, а також визначено шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, бюджетна децентралізація, місцеві податки, місцеве самоуправління, територіальна громада.

АННОТАЦИЯ

В статье исследуется история проведения децентрализации в зарубежных странах и ее основные модели. С целью выявления проблемных аспектов при проведении децентрализационных реформ анализируется специфика их осуществления в таких странах, как Италия, Польша и Латвия. На основе зарубежного опыта обобщены положительные и отрицательные стороны осуществления децентрализации, а также определены пути реформ по децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, административно-территориальная реформа, бюджетная децентрализация, местные налоги, местное самоуправление, территориальная община.

ANNOTATION

The history of decentralization in foreign countries and main models of decentralization are investigated in the article. Authors analyzed the specifics of implementation of decentralization in such countries as Italy, Poland and Latvia with the purpose to identify problems during the decentralization reforms. Positive and negative aspects of decentralization implementation are summarized on the base of foreign experience. The ways of implementation of decentralization reforms of public power in Ukraine are identified in the issue.

Keywords: decentralization, territorial and administrative reforms, fiscal decentralization, local taxes, local government, local community.

Постановка проблеми. Демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

Ураховуючи, що більшість розвинутих країн світу мають давні традиції проведення децентралізаційних реформ, зарубіжний досвід для України є вкрай важливим та актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням децентралізації публічної влади та організації фінансових відносин на місцевому рівні присвячено праці таких відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів, як: М. Пасічник, В. Роман, В. Наконечний, І. Костинюк, А. Ткачук, О. Бориславська, Н. Топпервін.

Виділення невирішених раніше загальної проблеми. Незважаючи на значний внесок зазначених науковців у розробку теоретичних і практичних аспектів проведення децентралізації, залишається невирішеною низка проблем, зокрема, в частині особливостей запровадження зарубіжного досвіду здійснення реформування публічної влади.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду реалізації децентралізаційних реформ, визначенні їх переваг та недоліків, обґрунтуванні можливості застосування в Україні здобутків розвинених країн світу у сфері проведення децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початком історії децентралізованої держави прийнято вважати відомий диспут між Жаном Боденом, французьким вченим-економістом, та Йоганном Альтузіусом, німецьким правознавцем і теоретиком державного будівництва. Наприкінці XVI ст. Ж. Боден розвинув теорію суверенної монолітної держави, де обґрунтував абсолютизм в усій Європі. Суверенна монолітна держава в Європі до кінця XIX ст. уважалася ідеальною моделлю державної організації [1, с. 177].

Ідеї, протилежні вченням Бодена, були розроблені Й. Альтузіусом близько 1600 р., якими він обґрунтовував ідею федеральної державної організації. Основним постулатом його вчення стало те, що суверенним має бути народ, а не монарх, а регіональна влада на відміну від центральної повинна мати якомога більше повноважень та прав на вирішення питань організації життєзабезпечення відповідних громад

на основі принципу субсидіарності. Однак реалізація цих ідей у повному обсязі стала можливою лише в ХХ ст. з виникненням ідеї субсидіарності, сутність якої полягала в тому, що правові, адміністративні функції держави та органів місцевого самоврядування мають бути розмежовані. Держава може втручатися у справи громади тільки в тому випадку, якщо вона неспроможна виконати функції місцевого самоврядування. Крім того держава повинна гарантувати право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та захищати громадянські свободи.

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

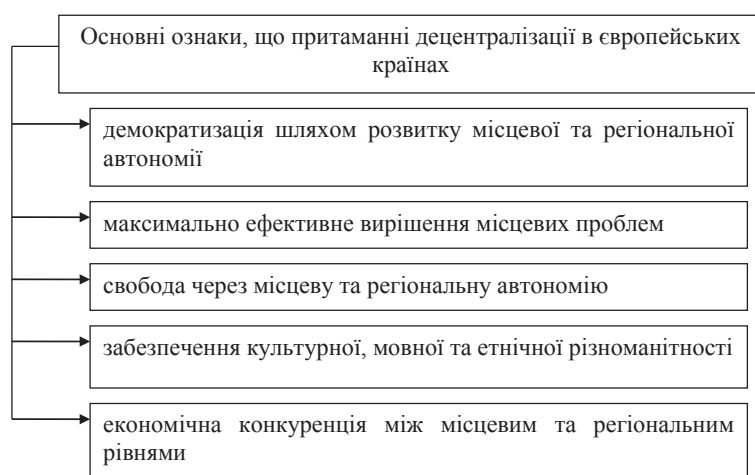


Рис. 1. Ознаки, що притаманні децентралізації в європейських країнах

Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведено в табл. 1.

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями.

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах (рис. 1).

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Розглянемо більш детально досвід проведення децентралізації в країнах Східної та Західної Європи, а саме Італії, яка здійснила ці реформи в середині ХХ ст., та Польщі і Латвії, які мали тривалий досвід централізованого управління.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна.

Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони

Таблиця 1

Основні ознаки моделей місцевого самоврядування [2; 3; 4]

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних дисбалансів.

До компетенцій провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Завданнями муніципалітетів є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло [5, с. 9].

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до складу розвинених країн світу, для яких характерна множинність місцевих податків, що включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний і т. д), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита.

Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні.

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства.

Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воеводства. Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воеводств замість 49. Як наслідок, у країні змі-

нився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами.

На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість.

У процесі проведення централізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави.

Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розподілення бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Експерти сходяться на тому, що саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку.

Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення.

Слід відмітити, що проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема, у країнах Прибалтики. Актуальність цих досліджень обумовлюється схожістю умов початку реформ,

а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок.

На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [7, с. 2].

У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фіскальний. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими.

Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування.

Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що, незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість стояла на заваді уніфікації передачі повноважень.

Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [7, с. 3].

Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції.

Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995–1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р.,

але збалансування бюджетів відбувається лише частково [8, с. 24].

У цілому слід відмітити, що, незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток.

Дані проведеного дослідження свідчать про те, що децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентралізації варто відмітити наступні: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання [9, с. 4].

Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни. Тому, на нашу думку, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

– розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

– розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

– забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою [6, с. 282];

– забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

– проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д. [10, с. 5].

Висновки. Таким чином, результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління / М. Пасічник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-24.pdf>.
2. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В. Роман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.
3. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В.В. Наконечний [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
4. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів І. Костенюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).
5. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%87%D1%96%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B2.pdf>.
6. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне управління місцевого самоврядування – 2014. – № 2(21). – С. 277–286.
7. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/?p=4802>.
8. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К.: Легальний статус, 2015. – 56 с.
9. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки / В. Свистун [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: http://lib.iitta.gov.ua/2196/1/%D0%A1%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BD_%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf.
10. Камінська Н. Децентралізація і досвід її проведення у зарубіжних країнах / Н. Камінська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgjirbis_64.exe?.