

УДК 342.5:332.146.2

М. О. Лучко

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Наявність місцевого самоврядування та рівень децентралізації є ключовими ознаками демократичної держави. Нині в Україні активно реалізуються реформи у сфері місцевого самоврядування, зокрема добровільне об'єднання територіальних громад, співробітництво територіальних громад, бюджетна децентралізація, які найчастіше іменуються в суспільстві як децентралізація влади. Щоб бути демократичною державою Україна має провести децентралізацію виконавчої влади, оскільки жорстка централізація влади властива лише авторитарним і тоталітарним режимам. Практика централізованого управління, що дісталася нам у спадок з радянських часів, культивувала й усіляко підтримувала пасивність населення, а для ефективного здійснення реформ необхідна ініціатива територіальних громад, активність локальних співтовариств у формі органів самоорганізації населення, небайдужість окремих громадян.

Сьогодні уряд і центральні органи виконавчої влади активно звітують про успіхи децентралізації. Разом із тим наукове співтовариство має аналізувати ті зміни, які відбуваються у сфері публічного управління, пропонувати шляхи вдосконалення взаємодії місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, розвитку безпосередніх форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Аналіз зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування, досвіду децентралізації влади, кращих світових практик публічного управління сприятиме пошуку й розбудові оптимальної національної моделі розвитку місцевого самоврядування, яка може бути впроваджена в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади часто був у полі зору науковців, зокрема цим питанням приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як О.В. Батанов і В.М. Кампо [1], П.М. Любченко [5], Л.Р. Наливайко [6], але складність і багатогранність проблематики вимагає продовження досліджень у цій сфері.

Мета статті – проаналізувати Конституції держав, у яких реалізований принцип децентралізації державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. На рівні конституційних актів уперше термін «децентралізація» зустрічається в Конституції Оттоманської імперії 1876 р., преамбула якої серед принципів розбудови відповідної держави встановлює «адміністративну децентралізацію в провінціях, захищаючи водночас вирішальні дію і владу центрального уряду» [14].

Так, у ст. 108 Конституції Румунії 1923 р. адміністративну децентралізацію визначено як основу для законів з питань формування установ департаментів і комун. Цією самою статтею передбачалося обрання рад департаментів і комун населенням, що свідчило про застосування категорії децентралізації щодо місцевого та регіонального самоврядування [7]. У ст. 119 Конституції Румунії 1991 р. встановлено, що публічна адміністрація в адміністративно-територіальних одиницях базується на принципах місцевої автономії й децентралізації публічних послуг [4].

Відповідно до Конституції Португалії 1976 р., держава є унітарною й поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади й демократичної децентралізації державного управління (ст. 6). Повноваження й організація місцевих самоврядних одиниць, а також компетенція їхніх органів регулюються законом відповідно до принципу адміністративної децентралізації (ст. 327). Публічна адміністрація будується так, щоб уникнути бюрократизації, наблизити служби до населення й забезпечити участь зацікавлених осіб в ефективному управлінні, зокрема, за допомогою громадських асоціацій, організацій мешканців та інших форм демократичного представництва. Для здійснення положень попереднього пункту закон установлює відповідні форми адміністративної децентралізації й деконцентрації за дотримання необхідної умови забезпечення ефективності та єдності дій адміністрації й повноважень компетентних органів щодо управління, нагляду й опіки (ст. 267) [3].

У ст. 107 Конституції Чілі 1925 р. вказувалося, що закони будуть поступово передавати органам провінції або органам громади адміністративні повноваження і права, якими користуються інші органи, щоб провести децентралізацію внутрішньої адміністративної системи [9]. Децентралізація в цьому акті розглядалася як перспектива, а не практика конституційних відносин.

Конституція Італії 1947 р., а саме ст. 5, указувала на те, що Італія як республіка єдина та неподільна, яка визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку, здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах і пристосовує принципи й методи свого законодавства до завдань автономії й децентралізації [2].

Варто приділити належну увагу Конституції Уругваю 1951 р., яка використовувала категорію децентралізації у форматі інституту децентралізованих служб. Згідно із цими нормами, децентралізовані служби були складником державного управління поряд із департаментами, автономними установами та іншими публічними органами, але вони не входили до системи виконавчої влади. Відомства пошти й телеграфу, управління митницями та портами, охорони здоров'я не можуть бути децентралізовані у формі автономних установ, хоча закон може надати їм відомий рівень самостійності під контролем з боку виконавчої влади (ст. 186) [10].

У Конституції Бразилії 1988 р. адміністративне управління мало децентралізований характер, що запроваджувався в ст. 194 щодо організації соціального забезпечення. До критеріїв фінансування соціальної допомоги зараховано політико-адміністративну децентралізацію з координацією й установленням правил на федеральному рівні та участь населення за посередництвом представницьких організацій у формуванні політики й контролі на всіх рівнях [8].

Конституція Перу 1993 р. передбачала децентралізацію. Так, згідно зі ст. 9, виконавча влада відповідає за розроблення та управління стандартами охорони здоров'я в децентралізованій, плюралістичній формі, щоб створити для кожного можливість рівного доступу до послуг охорони здоров'я. Відповідно до ст. 16, як освітня система, так і державні приписи щодо неї мають бути децентралізовані. Децентралізацію бюджетного процесу передбачено в ст. 77. У ст. 39 Конституції Перу передбачено існування державних децентралізованих установ, у ст. 77 – державних децентралізованих органів, а ст. 82 визначає відомство Генерального

Контролера як децентралізовану організацію публічного права, що користується автономією згідно з відповідним законом [13]. У Конституції Перу приділяється увага питанням децентралізації, для цього є окремий розділ XIV, у ст. 188 якого децентралізація визначається як форма демократичної організації й обов'язкова, постійна політика держави, невід'ємною метою якої є сталий розвиток країни. Згідно із цією нормою, децентралізація має здійснюватися поетапно, прогресивно за вимогами та певними критеріями розподілу повноважень і передачі повноважень державної влади місцевим і регіональним владам. У такому випадку повноваження державних та автономних органів мають бути децентралізованими відповідно до закону й не порушувати норми Конституції.

Основний Закон Аргентини, а саме Конституція 1994 р., також передбачає існування децентралізованих органів публічної адміністрації, але належної уваги цьому інституту не приділяє [12].

Конституція Венесуели 1999 р. досить часто використовує категорію децентралізації: у преамбулі згадується про представницьке, демократичне, народне, багатоетнічне суспільство в правовій, федеральній і децентралізованій державі. У ст. 16 передбачається, що політико-територіальний поділ Венесуели регулюється законом, що гарантує муніципальну автономію й політико-адміністративну децентралізацію та може передбачати створення федеральних територій у певних районах штатів шляхом місцевого референдуму чи надання федеральній території статусу штату, закріпивши за нею повністю або частково відповідну територію. Нагадаємо, що територія Венесуели складається з штатів, столичного району, районів федерального підпорядкування й федеральних територій. За ст. 165 вищевказаного акта, штати за встановленою ними процедурою мають децентралізувати й делегувати муніципії служби та питання своєї компетенції, які муніципії зможуть самостійно утримувати й вирішувати, а також передати їм управління відповідними засобами. Створення ж таких одиниць має спиратись на ініціативу мешканців. Відповідно до ст. 184 Конституції Венесуели 1999 р., штати й муніципії мають здійснювати децентралізацію підвідомчих їм служб і передати їх населеним пунктам та об'єднанням мешканців, отримавши при цьому гарантію, що вони в змозі надавати такі послуги. Це стосується питань освіти, житла, спорту, культури, соціальних програм, навколишнього середовища тощо. Стосовно широкого використання категорії децентралізації в Конституції Венесуели варто сказати, що воно зумовлено соціалістичним характером її державного устрою.

Конкретні комбінації різних форм державного управління та самоуправління територіями визначаються історичними, географічними, соціально-культурними, економічними й іншими особливостями держави. Науковці розрізняють, як правило, дві форми децентралізації. Перша являє собою демократичну децентралізацію, коли йдеться про делегування частини державної виконавчої влади на рівень відповідних територіальних громад і їхніх органів. Часто вказують, що ця форма існує у Великій Британії, Канаді, Австралії тощо, її прийнято називати англосаксонським типом місцевого самоврядування. Сутність другого типу місцевого самоврядування полягає в адміністративній децентралізації, тобто створенні на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур

тощо), які становлять т. з. виконавчу вертикаль. Зазначають, що цей тип існує в поєднанні з класичним у Франції, Італії та інших державах. Таке поєднання форм місцевого самоврядування отримало назву французького, або континентального типу [6]. У цьому випадку має місце ототожнення понять децентралізації як процесу перерозподілу повноважень від центральних до регіональних і місцевих органів влади з моделями (типом) місцевого самоврядування (англосаксонською, континентальною тощо). Хоча варто визнати, що такий підхід є досить поширеним у науковій літературі.

Починаючи з 1980-х років відбувається процес поступової регіоналізації й децентралізації, які вплинули на адміністративно-територіальний устрій багатьох держав на всіх континентах. Лише незначна кількість регіонів залишилася вільною від цих тенденцій, більшість таких держав, зокрема знаходяться на Близькому Сході й у Центральній Азії. Окрім цього, існує кілька моделей, які лише умовно можуть характеризуватися як децентралізація з урахуванням певних особливостей і в конкретних контекстах.

Глибина та вплив реформ децентралізації в різних країнах світу були різними. Висновок про рівень децентралізації й роль у цьому процесі органів місцевого самоврядування можна зробити за допомогою аналізу співвідношення місцевих доходів як частини загальних державних надходжень і, відповідно, частки місцевих і регіональних бюджетів у загальній сумі публічних ресурсів.

У Європі роль місцевих і регіональних органів управління протягом останніх десятиліть значно зросла. У 2016 році в Європейському Союзі вони здійснювали управління в багатьох сферах, їхні витрати становили, відповідно, 34,8% і 33,2% від загального обсягу державних надходжень. Такі держави, як Нідерланди, Данія, Фінляндія, Норвегія та Швеція, виділяються як приклади сильної децентралізації, де субнаціональні органи управління несуть відповідальність за надання більшості державних послуг і є одними з найбільших роботодавців. У Данії місцеві та регіональні органи публічної влади отримують і витрачають близько 65% загальної суми публічних ресурсів; у Швеції ця цифра знижується до 50%, у Фінляндії – 40%, а від 28% до 33% – у Норвегії, Нідерландах, причому 32% витрачається місцевими органами влади. У федеративних країнах, таких як Бельгія, Німеччина та Швейцарія, питома вага витрат, які здійснюються субнаціональними органами управління, становить від 61% до 47%, відповідно, на муніципальний рівень припадає від 21% до 13%.

У Чеській Республіці, Естонії, Франції, Італії та Словенії рівень доходів і видатків субнаціональних органів управління становить від 31% до 18% національних бюджетів. Нижчі цифри співвідношення характерні тільки для Португалії (14,5% загальних доходів і 12,3% загальних витрат) і Люксембургу (11,5% і 11%).

В Африці з 1990-х років відбулися декілька хвиль децентралізації. Тоді як спостерігається загальне поліпшення політики та сприятливих умов для встановлення й розширення повноважень органів місцевого самоврядування, суттєві відмінності між країнами зберігаються. Перше наближення до розуміння ваги місцевого самоврядування дає співвідношення місцевих і національних бюджетів. Ця частка коливається від 40% у Нігерії (хоча лише 18,4% для муніципалітетів) до

24,3% у Кенії (де в ході останнього раунду реформ створені округи як головний децентралізований рівень управління) і до 1% в Того, де прогрес децентралізації дуже незначний. У таких країнах, як Уганда (19,2%) або Марокко (15,1%), спостерігається значний прогрес у реформі децентралізації, тоді як у Беніні, Зімбабве місцеві органи влади все ще мають у своєму розпорядженні дуже низький відсоток національного бюджету (6,7% і 7,8%, відповідно). У Ботсвані місцеві органи влади отримують до 95% своїх надходжень від центрального уряду.

В Азіатській країнах ще більша розрізненість рівнів децентралізації публічної влади. Реформа децентралізації в Південно-Східній Азії створила умови для основних інституційних інновацій і формування місцевої політики управління. Поки Індонезія та Філіппіни експериментували в кінці минулого століття з швидкою децентралізацією, цей процес відомий як «великий вибух», у Таїланді процес розвивався поступово, менш швидко, протягом декількох десятиліть. Доходи органів місцевого самоврядування становлять 42,6% загальнонаціонального бюджету в Індонезії, 22,7% – на Філіппінах і 18,7% – в Таїланді [11].

У Індії, незважаючи на серію конституційних реформ, децентралізація багато в чому зосереджена на державному рівні (субнаціональні органи управління на відповідному рівні сконцентрували 64,5% державних надходжень). Японія й Республіка Корея здійснили перерозподіл повноважень на користь субнаціональних органів управління в процесі адміністративної реформи (доходи місцевого самоврядування становлять 49,2% національного бюджету в Японії та 42,1% в Кореї).

Китай є однією з найбільш децентралізованих країн на адміністративному та фінансовому рівнях: субнаціональні органи влади контролюють, відповідно, 85% і 53,3% державних видатків і надходжень. У Малайзії, порівняно з іншими федеративними державами, місцеві доходи є особливо низькими (лише 3,4%) головним чином через відсутність процесу децентралізації. Непал після прийняття нової Конституції (вересень 2015 р.), в якій визнаються органи місцевого самоврядування, провів у 2017 р. перші за 19 років вибори місцевих органів влади.

Латинська Америка сьогодні користується перевагами 30-річної хвилі децентралізації, побудованої на демократизації процесів участі на місцевому рівні. Позитивні зміни, спрямовані на розширення форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, повільно й неухильно сприяли передачі повноважень і фінансових можливостей від центрального до місцевого рівня влади. Проте результативність цього процесу дуже відрізняється в країнах. У федеративних країнах – Аргентина, Бразилія та Мексика – частка доходів субнаціональних органів управління становить від 56% до 43% загальних національних доходів, але на частку муніципалітетів припадає лише від 22% до 7,5%. В унітарних країнах співвідношення між доходами місцевого та національного рівня коливається від 38% у Колумбії до 4–5% у країнах Центральної Америки, де більшість держав усе ще значною мірою централізовані (наприклад, у Коста-Ріці та Гватемалі). Деяко краща ситуація в Сальвадорі, де таке співвідношення піднімається до 10,2%, та Гондурасі (до 11,8%). Інші унітарні країни в Латинській Америці знаходяться десь посередині названих крайнощів, наприклад, 18,8% у Перу або 14% у Чилі, де децентралізація останнім часом постійно сповільнюється аж до її припинення. Схожа ситуація й на Близькому

Сході й у Західній Азії. Муніципалітети Туреччини отримали значну компетенцію в галузі державних послуг і місцевого розвитку, однак фіскальна децентралізація все ще обмежена, частка муніципалітетів становить 10,7% від загальнонаціональних видатків, вони отримують 10,8% від загальної суми державних надходжень. В інших країнах регіону процеси децентралізації або обмежені, або практично зупинені. Наприклад, у Йорданії органи місцевого самоврядування отримують 6,1% загального обсягу державних надходжень і частка їхніх бюджетів становить 5,8% загальних державних видатків.

Ефіопія називає подальший прогрес у напрямі «децентралізованої адміністративної системи» з передачею влади регіональним органам управління «як ключовий крок для майбутніх адміністративних реформ». Мадагаскар побудував свою стратегію впровадження цілей сталого розвитку у формі Національного плану розвитку, в якому передусім пропонується більше децентралізації для підтримки політики місцевого розвитку та забезпечення ефективної участі місцевих зацікавлених сторін. Для кожної з цілей сталого розвитку Нігерія передбачає відповідну політику й ресурси, які очікуються місцевими органами публічної влади, а також потенційні напрями синергії, щоб краще інтегрувати їх із національними програмами. У Того заплановані різні правові та політичні реформи, які країна має провести для підтримки децентралізації [11].

Водночас варто констатувати, що тенденції посилення децентралізації в усьому світі, крім регіональних контекстів, безумовно, посилюють увагу до місцевих і регіональних органів управління, підвищують їхню здатність брати участь у глобальних мережах, об'єднувати ресурси та долучатися до вироблення спільного бачення суспільного розвитку, шукати спільні рішення спільних проблем. Місцеві й регіональні органи управління підкреслюють, що слабкі або неповні процеси децентралізації – відсутність чіткої передачі компетенцій, брак ресурсів, слабкі можливості, погана підзвітність і прозорість – є головними перешкодами для реалізації цілей сталого розвитку.

Висновки. Отже, децентралізація публічної влади є загальносвітовою тенденцією, з кожним роком їй приділяється все більше уваги не лише теоретиками, а й практиками, вона закріплюється в багатьох актах на міжнародному, конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях.

Децентралізація публічної влади як інститут конституціоналізму має дуже різні, а іноді навіть не схожі між собою тлумачення, часто децентралізація розглядається як процес і як результат. Тому, на нашу думку, вивчення зарубіжного досвіду децентралізації влади в багатьох державах і в Україні має стати предметом нових досліджень, що дасть можливість розробити більш якісні, нові інтерпретації децентралізації влади та розробити дієвий механізм утілення децентралізації влади в життя.

Література

1. Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб.: у 2 ч. / за заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка. Київ: Знання України, 2005. Ч. 1 / О.В. Батанов, В.М. Кампо. 148 с.
2. Конституція Італьянської Республіки от 27.12.1947. URL: <http://wwwext.comune.fi.it/constituzione/cirillico.pdf>.

3. Конституція Португалії от 02.04.1976. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=141>.
4. Конституція Румунії от 21.11.1991. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=111&page=2>.
5. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. / НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків: ФІНН, 2012. 496 с.
6. Наливайко Л.Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складові адміністративної реформи. URL: http://www.confcontact.com/Okt/11_Naliv.php#tabs-10.
7. Constitutia Romaniei din 29 martie 1923. URL: <http://www.constitutia.ro/const1923.htm>.
8. Constitution of the Federative Republic of Brazil on October 5, 1988. URL: <http://english.tse.jus.br./arquivos/federal-constitution>.
9. Constitution of the Republic of Chile, 1925 (As Amended) / Pan American Union. Wash.: General Secretariat? Organization of American States? 1962. 29 p.
10. Constitution of the Republic of Uruguay, 16 of December, 1951 / by Pan American Union. Wash.: Literary Licensing, LLC, 2013. 64 p.
11. National and Sub-National Governments on the way towards the Localization of the SDGs. URL: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/UCLG_GTF_LocalizationSDG.pdf.
12. National Constitution of the Argentine Republic ; General Constituent Assembly, city of Santa Fe, August 22, 1994. URL: http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html.
13. Political Constitution of Peru Enacted on 29 December, 1993. URL: http://www4.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf.
14. The Basic Law (Kanun-e Esasi) of the Ottoman Empire (7th Zi'lhijeh 1293/December 23, 1876). Constitutionalism in Islamic Countries / Rainer Grote, Tilmann J. Roder. L.: Oxford University Press, 2012. P. 321–337.

Анотація

Лучко М. О. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади. Проаналізовано Конституції держав, у яких реалізовано принцип децентралізації державної влади. Наведено приклади держав, що передбачають принцип децентралізації публічної влади.

Ключові слова: зарубіжний досвід, децентралізація, публічна влада, децентралізація публічної влади, Конституція.

Аннотация

Лучко Н. А. Зарубежный опыт децентрализации публичной власти. – Статья.

Статья посвящена анализу зарубежного опыта децентрализации публичной власти. Анализируются Конституции стран, в которых реализован принцип децентрализации государственной власти. Приведены примеры стран, в которых предусмотрена децентрализация публичной власти.

Ключевые слова: зарубежный опыт, децентрализация, публичная власть, децентрализация публичной власти, Конституция.

Summary

Luchko M. O. Foreign experience of decentralization of public authority. – Article.

The article is devoted to the analysis of foreign experience of decentralization of public authority. Analysis of the Constitutions of the countries in which the principle of decentralization of state power was realized. Examples are given of countries in which decentralization of public authority is envisaged.

Key words: foreign experience, decentralization, public authority, decentralization of public authority, Constitution.