

Резюме

Клименко О. І. Законодавче закріплення конституційно-правової реформи в Україні.

У статті проаналізовано правову регламентацію здійснення конституційно-правової реформи в Україні. Висвітлено пріоритетні завдання внутрішньополітичного розвитку держави та запропоновано конкретні пропозиції, що допоможуть Україні вийти на міжнародну арену у якості повноправного члена Світового Співтовариства.

Ключові слова: конституційна реформа, внесення змін до Конституції України, Конституційна Комісія, політична асоціація, економічна інтеграція.

Резюме

Клименко А. И. Законодательное закрепление конституционно-правовой реформы в Украине.

В статье проанализированы правовую регламентацию осуществления конституционно-правовой реформы в Украине. Освещены приоритетные задачи внутривнутриполитического развития государства и предложены конкретные предложения, которые помогут Украине выйти на международную арену в качестве полноправного члена мирового сообщества.

Ключевые слова: конституционная реформа, внесение изменений в Конституцию Украины, Конституционная Комиссия, политическая ассоциация, экономическая интеграция.

Summary

Klimenko O. Upholding the constitutional and legal reform in Ukraine.

The article analyzes the legal regulation of constitutional and legal reform in Ukraine. Deals with the domestic priorities of the state and offered concrete suggestions to help bring Ukraine into the international arena as a full member of the world community.

Key words: constitutional reform, amendments to the Constitution of Ukraine, the Constitutional Commission, political association, economic integration.

УДК 342.25: 340.5

В. В. ПОПКО

Вадим Вікторович Попко, кандидат юридичних наук, доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – НЕОБХІДНА УМОВА (ІНДИКАТОР РОЗВИТКУ) МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В умовах політико-правової модернізації України суттєво зростає роль місцевого самоврядування, що пов'язано із пошуком та визначенням оптимальної моделі місцевого самоврядування у процесі здійснення в державі муніципальної реформи. Реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Місцеве самоврядування є обов'язковим елементом конституційного ладу будь-якої країни та полягає у праві населення самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи управління, форми організації влади на місцях, що забезпечує самостійне рішення громадянами питань місцевого життя з урахуванням історичних і місцевих традицій. Процес децентралізації публічної влади, деконцентрації влади, субсидіарності при наданні публічних послуг у наш час особливо актуальний у країнах постсоціалістичного простору, адже наявність децентралізованого управління є однією з ознак демократичної держави. Успішно реалізувати цю вимогу в державі неможливо без достатньо розвинутого самоврядування, діяльність якого ґрунтується на демократичних принципах.

В Україні інститут місцевого самоврядування потребує вдосконалення насамперед правової основи місцевих органів влади, систематизації доволі великої кількості нормативно-правових актів у цій сфері, механізму їх реалізації. Потребує вдосконалення та приведення у відповідність до Конституції України правове регулювання проблем територіального управління. Насамперед така ситуація вимагає розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування й особливо бюджетної політики держави. Нині актуальне завдання полягає у тому, щоб радикально змінити чинну модель територіальної організації влади в Україні, яку слід привести у відповідність до європейських засад і стандартів шляхом перерозподілу владних повноважень на користь місцевого самоврядування. Вирішити проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації в нашій країні покликана адміністративно-територіальна реформа. За таких обставин в Україні 1 квітня 2014 р. прийнято *Концепцію реформування місцевого самоврядування та територі-*

альної організації влади в Україні, що передбачає зміну системи територіальної організації влади, перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів, і реалізація якої запланована на період 2014–2017 рр. кількома етапами. Реформа місцевих органів влади є важливою складовою трансформації політичної системи. Це компонент базових політичних змін, а також неодмінна умова і важливий фактор економічного розвитку. Реституція власності та застосування різноманітних форм приватизації дуже важливі для створення нових ринкових інститутів.

Незважаючи на делегування урядом частини повноважень на місцевий рівень, загальне підвищення рівня якості життя відбувається досить повільними темпами. До того ж таке піднесення відчувається лише у великих урбанізованих центрах. Погіршення соціально-економічного стану зростає у міру віддалення від столичного регіону на периферію. Це свідчить, що існуюча система забезпечення та підтримки територій в Україні є недостатньо ефективною, що вимагає змін управління розвитком територій відповідно до тенденцій країн Європи, активізації участі населення у процесі прийняття рішень щодо вирішення проблем місцевого значення.

Саме в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні існує необхідність вивчення світового досвіду організації місцевої влади, участі людей у громадському житті, компетенції органів місцевого самоврядування, створення надійної матеріальної та фінансової основи тощо.

Вивчення децентралізації місцевої влади має теоретичне та прикладне значення, оскільки надає можливість з'ясувати теоретичні засади й практичний відповідний зарубіжний досвід, а також визначити напрями і перспективи реалізації цього процесу в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні. Проблемні питання організації місцевої влади в Україні та за її межами, необхідності реформування існуючої системи, визначення шляхів подолання суперечностей та подальшого розвитку, вивчення досвіду зарубіжних країн порушувалися в працях вчених та в публіцистиці неодноразово. Найзначнішими серед сучасних наукових розробок проблем децентралізації місцевої влади є праці вітчизняних учених Т. Безверхнюк, М. Баймуратова, О. Батанова, Н. Камінської, В. Кампо, О. Копиленко, О. Мурашина, Н. Нижник, М. Пухтинського, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та зарубіжних вчених – Т. Вюртенбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, В. Роккан, Е. Томпсон.

Мета статті: проаналізувати особливості процесу децентралізації, його співвідношення із явищем «деконцентрація», форми й механізми здійснення, а також вивчення позитивного досвіду проведених реформ місцевого самоврядування в європейських державах, зокрема Центральної та Східної Європи.

Світовий досвід свідчить, що місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Процеси становлення основних демократичних інститутів, до яких належить і місцеве самоврядування, зумовлюють децентралізацію й деконцентрацію влади в різних аспектах та сферах. Як зазначає О. В. Батанов, «місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах»¹. Децентралізована форма організації місцевого самоврядування поширена у державах англійської (англосаксонської) моделі організації місцевої публічної влади (Великобританія), французької (континентальної) моделі (Італія), змішаної моделі (Японія). Важливим для нашої вітчизняної історії місцевого самоврядування є досвід країн Центральної та Східної Європи.

Сучасна політична наука розглядає місцеве управління крізь призму таких понять, як «*децентралізація*» і «*деконцентрація*» влади², що дає можливість перевести теоретичні думки у практичну площину. При цьому під *децентралізацією* розуміється передача центром окремих повноважень місцевим виборним органам, а під *деконцентрацією* – делегування повноважень призначуваним із центру органам місцевої адміністрації. Необхідність таких дій Х. Ф. Алделфер (Пенсильванський університет, США) пояснював тією обставиною, що «ні однією країною неможливо управляти виключно з центру»³.

Найбільш детально дані поняття розроблені у французькій літературі. Так, відомий фахівець з питань управління Ж. Ведель під деконцентрацією розуміє «організаційну техніку, яка полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленими на чолі різних адміністративних округів чи державних служб»⁴. Французькі дослідники зазвичай розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. У рамках вертикальної деконцентрації всі повноваження щодо представництва інтересів центральної влади на місцях передаються одному державному чиновнику, в результаті чого деконцентрація в центрі іноді перетворюється на концентрацію на місцях. Горизонтальна деконцентрація виражається в існуванні на місцевому рівні декількох «центрів влади» із розподілом обов'язків за галузевим принципом.

Як зазначає Ж. Ведель, децентралізація влади є необхідною, оскільки «має достоїнство демократичного характеру», причому демократизм «значно більш реальний в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональному». До того ж «децентралізоване управління, якщо для цього забезпечені необхідні засоби і умови, є значно менш важким і значно більш практичним, ніж централізоване управління»⁵. Для ефективної децентралізації зазвичай необхідним є наділення територіальних колективів чітко визначеною компетенцією і адекватними засобами вирішення питань, що входять в дану компетенцію, надання їм можливості формувати свої органи управління, обмеження контролю за діяльністю місцевих органів з боку центральної влади.

Деконцентрація публічної влади – принцип організації управління на місцях, що передбачає організацію й діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в

результаті трансформації суверенних прав держави у самоуправління територіальних громад. Незважаючи на якісні відмінності децентралізації та деконцентрації, у них є спільна риса, тому вони доповнюють одна одну, забезпечуючи найбільш демократичне управління в державі у цілому й на місцях зокрема. Децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця.

Однак самостійність органів місцевого управління не повинна протистояти інтересам органів державного управління. Важливим є таке поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що передбачає встановлення меж децентралізації, обумовлене загальнодержавними інтересами й потребами, необхідністю управління державою як єдиним політичним, соціально-економічним та правовим простором.

Децентралізація охоплює значну сферу державного управління і, з одного боку, відбувається одночасно з деконцентрацією й паралельно до неї, а з другого, – є логічним і послідовним продовженням деконцентрації, яка передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. У теорії та практиці державного управління за умови диференційованого підходу розрізняють два типи децентралізації: 1) децентралізація демократична, коли йдеться про передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, обшин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування); 2) децентралізація адміністративна (іноді її називають «деконцентрація»), коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль⁶.

Децентралізація базується на таких основоположних принципах: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави у суверенні права земель, областей, регіонів («суверенітет народу»); самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, фінансова підтримка з боку держави; законодавче врегулювання взаємовідносин у сфері соціального управління.

Вихідною методологічною передумовою розмежування повноважень між системою державного управління й органами місцевого самоврядування є принцип, згідно з яким держава не зобов'язана брати на себе відповідальність за питання, які можна успішно вирішити на місцевому рівні. Прикладами надмірної децентралізації можуть бути реальна автономізація території, федералізація й конфедералізація країни. У буденній свідомості децентралізацію нерідко розглядають як чинник розпаду держави та будь-якої іншої системи (партії, організації). Історичний досвід показує, що науково обумовлена (не анархістська) децентралізація веде не до порушення зв'язків із центром і розпаду цілого, а до зміцнення єдності й цілісності країни. Децентралізація державної влади має дві характерні ознаки: самостійність органів місцевого самоврядування та ієрархічну незалежність від органів управління, а також самоврядування вищого рівня. Найважливішою ознакою справжньої децентралізації є самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, оскільки місцевим фінансам, зокрема місцевим бюджетам, належить величезна роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування.

Поряд із принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу децентралізація є одним із ключових принципів розвитку демократії у державах Європейського Союзу (далі – ЄС) та Ради Європи (далі – РЕ), основою їх регіональної політики, перерозподілу повноважень регіонам, щоб ефективно використовувати внутрішній потенціал, заохочувати регіональні ініціативи та розмежовувати функції і повноваження між рівнями влади. Децентралізація публічної влади є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і втілюються у межах ЄС. Цей принцип закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування, Проекті хартії регіональної демократії тощо.

Відцентрові процеси характерні для Німеччини, Франції, Іспанії, Італії, Австрії, Бельгії та інших країн ЄС. Вони полягають здебільшого в розширенні прав місцевої влади на управління всіма сферами життя населення, а також у деконцентрації фінансів. Зокрема, Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжній обов'язок органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, незважаючи на розбіжності в базах місцевих надходжень.

Деякі з територій європейських країн мають право запроваджувати й збирати місцеві податки, використовуючи їх для поліпшення добробуту своїх громадян. Характерно також, що засади регіональної політики формуються не національними урядами країн-членів, а безпосередньо у Брюсселі. Звідси із загальних коштів європейської спільноти надається допомога регіонам, яким вона найбільше потрібна. А пріоритети витрачання цих грошей визначає вже місцева влада шляхом розроблення й узгодження відповідних проектів, доцільність яких суворо контролюється. Досить важким у цьому контексті був перехід до нової системи регіонального розвитку для постсоціалістичних країн-членів ЄС.

Децентралізація і розвиток сучасних систем місцевого самоврядування стали основними компонентами перехідного періоду у країнах *Центральної та Східної Європи*. Протягом першого десятиліття краху централізованих держав у країнах Балтії й так званої Вишеградської групи були розроблені різні моделі устрою місцевих органів влади. У цих країнах були реструктуровані політичні механізми, економічні системи, інститути і практика управління, які дісталися у спадок від старих часів. На додаток до традиційних

проблем місцевої політики (вибори, участь партій тощо) додалися нові, зокрема місцевим органам самоуправління доводиться вирішувати проблеми етнічних меншин, співпрацювати з новими формами громадських об'єднань, впроваджувати фінансові реформи, залучати більше громадян до участі у самоврядуванні тощо. Виникла необхідність розвивати нові адміністративні функції місцевих органів влади (контроль, моніторинг), внаслідок чого підвищились вимоги до професійної підготовки співробітників, яких набирають на роботу до муніципальних органів управління.

У цій групі країн робляться схожі зусилля з метою модернізації структур місцевого самоврядування і практики їх управлінської діяльності. Ці реформи викликані як зовнішніми факторами (політичні зміни, розширення Європейського Союзу, структурна реформа управління на регіональному рівні), так і внутрішніми змінами розвитку місцевого самоврядування (підвищення ефективності роботи служб місцевих органів влади, удосконалення соціальної функції, надання комунальних послуг, екологічна безпека, міграційна політика). Такі реформи вимагають більш широкого залучення участі населення у самоврядуванні та значно прозорішої діяльності місцевих органів.

Слід зазначити, що в країнах Центральної та Східної Європи створена конституційна і законодавча база для децентралізації і діяльності місцевих органів влади, а також проводиться конструктивна місцева політика, удосконалюються методи прийняття рішень та внутрішня організація; поліпшуються методи організації місцевих органів влади, фінансові питання та управління фінансами, формуються сучасні механізми надання послуг. Виникли нові адміністративні функції місцевих органів влади (контроль, моніторинг); вимагають вирішення питання регіонального розвитку, формування ринкових механізмів; встановлюються нові форми партнерських відносин у сфері надання комунальних послуг і економічного розвитку.

Впровадження нової демократичної і плюралістичної моделі на місцевому рівні мало велике значення на першому етапі переходу. В Європейській хартії місцевого самоврядування узагальнено мінімальні вимоги до підготовки і створення нових інститутів місцевої влади, які допомогли широкому розумінню суті такого розвитку як зі структурної, так і з правової точок зору. Більшість країн регіону розуміли важливість адаптації відповідно до цих принципів і підписали Хартію у середині 90-х рр. минулого століття, підтвердивши бажання наслідувати західноєвропейські традиції місцевого самоврядування.

Для сприяння процесу децентралізації влади, посилення місцевого самоврядування у в країнах Центральної та Східної Європи створено інституційні структури регіонального розвитку, зокрема Міністерство регіонального розвитку у Чехії, Рада з реформ у Раді Міністрів Румунії, у Польщі відповідальним за цю сферу визначено Міністерство економіки.

У країнах Центральної та Східної Європи (Польща, Чехія) зростає роль неприбуткового сектора у наданні соціальних послуг, характерними є поступове створення системи державної підтримки та фінансування надання соціальних послуг, незалежно від того, який сектор надає ці послуги; введення ринкових принципів на рівні споживання громад.

Кроком до децентралізації влади у *Польщі* стала адміністративна реформа 1990 р., яка сприяла розвитку місцевого самоврядування та підвищенню якості життя громадян, про що зазначає Н. В. Камінська⁷. Прийняття Закону Польщі «Про місцеве самоврядування» у березні 1990 р. поклало початок реформи місцевих органів влади. Цим Законом були скасовані воєводські комітети й встановилась система, за якої місцеві органи влади залишилися тільки на муніципальному рівні (*gmina*). На рівні воєводства Закон передбачав створення асамблеї місцевих органів, основною функцією якої стала консультативна, а також вирішення спірних питань між громадянами і муніципальними органами. Реформування місцевої влади тривало ще кілька років. Зміни в адміністративно-територіальному поділі Польщі відбувались у 1993 р. та 1998 році. У 1993 р. була опублікована карта Польщі, на якій країну поділено на 368 округів (включаючи 48 міських центрів). Проте у 1998 р. після напружених дебатів між урядовою коаліцією й опозицією польський Сейм своїм рішенням поділив країну на шістнадцять воєводств і 373 округи, включаючи 65 міських округів (станом на 1 січня 1999 р.). Щодо державного устрою в цілому, Конституція (1997 р.) визначає, що Польща є унітарною державою, в якій місцеві органи влади забезпечують децентралізацію державної влади. Таким чином, у сучасній Польщі існує тривірнева система управління: воєводство, повіт та гміна. Проте самоуправління здійснюється лише на низовому, об'єднаному (гмінному) рівні, воєводства є адміністративно-територіальними одиницями для проведення регіональної політики, здійснення державного управління на місцях і забезпечення відповідності між національним та місцевими інтересами (ст. 142 Конституції). Статус Варшави – це особливий випадок в адміністративно-територіальному поділі Польщі, визначений Законом «Про місцеве самоврядування Варшави» (ухвалений у 1994 р.). Відповідно до цього Закону в столиці Польщі створено 11 муніципалітетів, один з яких – центр Варшави – розділений на сім районів (райони існують і в інших містах Польщі). *Місцеві комітети* обираються прямим голосуванням та стають обов'язковими членами комунального союзу, що очолюється *Радою Варшави*, яка також обирається прямим голосуванням. Варшава має статус окружного міста.

Децентралізація влади стала можливою у результаті перенесення більшості функцій і компетенцій з центрального рівня на рівень воєводств, повітів і гмін, зосередження центрального управління на загальнодержавних завданнях переважно стратегічного характеру⁸. Польська реформа місцевого самоврядування визначалася такими фундаментальними засадами: децентралізація державної влади; перехід державної адміністрації під муніципальний контроль; створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад; відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав; обмеження державного втручання у

місцеві справи; створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам тощо.

Першим найважливішим кроком стало створення незалежного базового рівня територіального устрою країни – *гміни*, які почали самі вирішувати свої питання під власну відповідальність. Наділення територіальної громади гміни реальною владою було головним стратегічним результатом цієї реформи.

На рівні *воєводства* функціонує державна урядова адміністрація на чолі з воєводою, призначеним прем'єр-міністром країни, та орган місцевого самоврядування – *сеймик*, депутати до якого обираються на місцевих виборах. Очолює сеймик правління, на чолі якого стоїть *маршал*, обраний сеймиком. На рівні *повіту* також функціонують урядова адміністрація та самоврядування. Законодавчою владою у повіті є рада, яка обирається на виборах, а виконавчою – правління повіту, на чолі якого стоїть староста, обраний із членів ради повіту. На рівні *гміни* – найменшої адміністративної одиниці у Польщі – діє рада, очолювана *війтом*. Підпорядкованості між ними не існує. Головою міста є *бурмістер*, а місто, у якому проживає понад 200 тисяч жителів, очолює *президент* міста.

Автономний статус громади надав їй право вирішувати самостійно надзвичайно велике коло питань. Громада має незалежний статус, приймає статут, управляє власним майном. Понад 90 % державного майна було передано на баланс місцевих громад за територіальним принципом. Не було передано лише деякі стратегічні об'єкти. У Польщі неможливе поєднання повноважень самоврядування й місцевого управління. Воєвода (керівник державної адміністрації у воєводстві) не може бути одночасно міським головою. Депутати не можуть звільнити міського голову (бургомістра) із посади, проте можуть висловити йому недовіру та ініціювати референдум. За умови визнання довіри меру громадою, у відставку повинна піти рада.

Як наслідок реформ у місцевому самоврядуванні слід зазначити, що польські міста та села змінюються буквально на очах⁹. Причому йдеться не про елітне будівництво, якого в Україні досить багато, а про прекрасні дороги, освітлені вулиці та глобально перебудовану інфраструктуру: системи каналізації, водогонів, транспортних розв'язок, інтернет-мереж тощо.

Функціонування місцевої і територіальної адміністрації *Чеської Республіки* базується на давніх історичних традиціях. Перші системи, що включають елементи самоврядування, були створені ще в середні віки у деяких містах Чеського і Моравського королівств. З плином часу вони змінювались та вдосконалювались у 1848 р., за Конституцією Австро-Угорщини у 1867 р., за реформами 1918–1938 років. Побудова сучасної демократичної системи місцевого самоврядування після розпаду Чехословаччини в 1990 р. відбувалась на майже «пустому» місці: у 1948 р. система місцевих органів влади була повністю скасована.

Не зважаючи на те, що Чехія належить до високоурбанізованих країн (у міських поселеннях проживає близько 71 % населення), місцеве самоврядування в ній являє собою розвинену демократичну систему, сформовану останніми десятиліттями внаслідок реформи 90-х років. 4 вересня 1990 р. було прийнято Закон Чехії «Про муніципальні органи влади», згідно з яким органи місцевого самоврядування отримали повноваження не тільки політичних, а й економічних суб'єктів. Влада у територіальних одиницях децентралізована і самоврядними є всі – від вищих до низових ланок адміністративно-територіального поділу – місцеві територіальні колективи.

Згідно з адміністративно-територіальним поділом, зафіксованим у Конституції Чеської Республіки 1993 р., Чехія складається із 14 країв (областей), які поділені на 76 районів (72 округи і чотири міста), до яких входять 6242 муніципалітети. Конституція держави визначає муніципалітет як основну одиницю місцевого самоврядування, який включає в себе територіальні об'єднання громадян з правами самоврядування. Муніципалітет є повноправним самоврядним юридичним суб'єктом, у якому самоврядування здійснюється за допомогою муніципального парламенту, який обирається кожні чотири роки місцевим населенням (умовою права голосу є постійне місце проживання в даному населеному пункті). Муніципальна асамблея обирає мера й інших членів обштинної ради (виконавчого органу самоврядування), приймає рішення про участь общини у фондах і торговельних кампаніях, створює муніципальну поліцію і виконує інші функції¹⁰.

Органами крайового управління виступають *представництво краю* (представницький самоврядний орган), *рада краю* (виконавчий орган) і *крайове управління* (утворюється для здійснення завдань у сфері самостійних повноважень краю й сприяє діяльності комітетів та комісій представництва). На чолі країв стоять гетьмани, яких обирають на сесіях представницьких органів країв. Старости сіл та мери міст обираються на муніципальних виборах строком на чотири роки.

Як самоврядні юридичні суб'єкти муніципалітети в Чехії внаслідок проведених реформ з децентралізації влади наділені значною компетенцією, все більше використовують нові методи менеджменту, засновані на співробітництві з приватним сектором, неурядовими організаціями та асоціаціями. Усі чеські муніципалітети почали співробітництво із приватним сектором відповідно до основних суспільних потреб, таких як освітлення вулиць, зелена регенерація регіонів, збір сміття, облаштування зон автостоянок тощо. Одним із таких прикладів, успішно реалізованих у сільських районах, є регенерація земель у маленькому селі Задній Ходов на заході Чехії, що допомогло уникнути спекуляції територією, які могли відбутися у випадку її продажу у приватні руки¹¹.

Міністерством місцевого розвитку Чехії розроблено концепцію розвитку територій, яка передбачає: покращення комунального обслуговування високої якості в умовах обмежених фінансових можливостей, модернізацію залізниць, розширення автострад, будівництво інфраструктури для в'язниць тощо.

Отже, одним із основних напрямів розвитку політичних систем країн сучасного світу є передача владних повноважень з центру на місця. Будучи в цілому позитивним явищем, децентралізація сама по собі не може

служувати панацеєю від усіх бід, та її не слід абсолютизувати в якості універсального засобу вирішення усіх проблем, пов'язаних з місцевим управлінням. Розширення обсягу повноважень, здійснюваних місцевими органами, вимагає додаткових затрат з боку останніх, які мають, як правило, вельми обмежені фінансові ресурси. З фінансовою проблемою тісно пов'язана проблема ефективності. Місцевим властям іноді буває нелегко найняти кваліфікований штат співробітників для здійснення функцій, переданих їм у рамках децентралізації. Децентралізація також загострює проблему нерівності у рівнях надання послуг населенню різних районів. Головна проблема при здійсненні реформ місцевого управління полягає не у тому, щоб зробити вибір між централізацією і децентралізацією, а у тому, щоб встановити належний баланс між ними, адекватний реальним умовам тієї чи іншої країни, а також тим завданням, які ставляться перед місцевим управлінням.

Досвід реформ у зарубіжних державах свідчить, що децентралізація влади відіграє важливу роль у розвитку місцевого самоврядування, сприяє розвитку ринкових відносин в економічному зростанні громади та наданні послуг комунальними структурами, розвитку ініціативи та участі населення в управлінні громадою, вирішенні екологічних, етнічних, національних, міграційних та інших проблем.

¹ Батанов О. В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 3. – С. 61–66.

² Callaghi T. M. State-society struggle: Zair in comparative perspective. N.Y., 1984. – P. 103; Basu R. Public administration: Concept a theories. New Delhi: Sterling publishers, 1986. – P. 238.

³ Aldelfer H. F. Local government in developing countries. N.Y., 1964. – P. 238.

⁴ Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель; пер. с франц. Л. М. Энтина; под ред. М. А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1973. – С. 392.

⁵ Там само. – С. 397.

⁶ Рубцов В. П. Участь громадян у справах територіальної громади / В. П. Рубцов, С. В. Фіалко. – К., 2008: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/1663>

⁷ Камінська Н. В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади / Н. В. Камінська // Науковий вісник КНУВС: Науково-теоретичний журнал. – 2010. – № 4 (71). – С. 9–19. – С. 15.

⁸ Корчак Є. Адміністративна реформа у Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13.

⁹ Соскін О. І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива: наук.-метод. посіб. / О. І. Соскін, А. М. Матвійчук, Н. О. Матвійчук; за заг. ред. О. І. Соскіна. – К.: Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 2008. – С. 41.

¹⁰ Лащина К. Основные сведения об органах местного самоуправления в Чехии. – С. 73.

¹¹ Соскін О. І. Вказана праця. – С. 49.

Резюме

Попко В. В. Децентралізація влади – необхідна умова місцевого самоврядування.

Стаття присвячена розгляду поняття «децентралізація влади» у її співвідношенні з поняттям «деконцентрація влади». Акцентується увага на можливості сприйняття цього явища як необхідної умови місцевого самоврядування, що веде до поширення демократичних процесів не тільки на державну владу а й на місцеве самоврядування. Зосереджено увагу на процесах реформування й децентралізації місцевої публічної влади у державах Центральної та Східної Європи останніми десятиліттями.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, деконцентрація, організація влади, місцеві рівні влади.

Резюме

Попко В. В. Децентрализация власти – необходимое условие местного самоуправления.

Статья посвящается рассмотрению понятия «децентрализация власти» в его соотношении с понятием «деконцентрация власти». Акцентируется внимание на возможности восприятия этого явления как необходимого условия местного самоуправления, что ведет к распространению демократических процессов не только на государственную власть, но и на местное самоуправление. Сосредоточено внимание на процессах реформирования и децентрализации местной публичной власти в государствах Центральной и Восточной Европы в последние десятилетия.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, деконцентрация, организация власти, местные уровни власти.

Summary

Popko V. Power decentralization – a necessary condition for local self-government.

The article is dedicated to the research of the concept of «power decentralization» in its correlation with that of «power deconcentration». Emphasized is the possibility of accepting this phenomena as a necessary condition for local self-government, which leads to the extension of democratic processes not only on state authority, but also on local self-government. The attention is focused on the processes of reformation and decentralization of local public power in the states of Central and East Europe in last decades.

Key words: local self-government, decentralization, deconcentration, power administration, local levels of authorities.