

**Головатюк Юрій Петрович**

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління*

*при Президентові України*

ORCID: 0000-0003-4668-1342

e-mail: fegetr@ukr.net

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ЗМІН: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Розглянуто зарубіжний досвід проведення реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації державного управління, перерозподілу повноважень, зміни у бюджетних відносинах країн Балтії та Хорватії. Зазначено, що питання децентралізації є першочерговими в умовах розвитку місцевого самоврядування та забезпечення його спроможності самостійно, завдяки власним ресурсам, вирішувати проблеми місцевого значення.

**Ключові слова:** децентралізація; адміністративна реформа; самоврядування; регіон; бюджет; територіально-адміністративний устрій.

**Постановка проблеми.** Зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів місцевої влади та побудови громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн, які пройшли шлях децентралізації в стартових умовах, максимально наближених до українських, досвід реформи адміністративно-територіального устрою доцільно використовувати в Україні. Цей процес стане основою забезпечення високого рівня життя населення, доступу до якісних послуг на рівні територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над проблемами впровадження реформи децентралізації, зміни адміністративно-територіального устрою, які безпосередньо впливають на перерозподіл і формування бюджетів територіальних одиниць базового рівня, працювали і працюють багато вітчизняних науковців, зокрема: К. Бліщук, І. Дробот, А. Ткачук, О. Булавка, О. Василик, І. Волохова, В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Авер'янов, Б. Адамов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, С. Біла, З. Варналій, Б. Данилишин, В. Князєв, В. Козбаненко, С. Коломийцев, В. Кравченко, В. Куйбіда, що є важливим чинником для впровадження адміністративної реформи в Україні та уникнення небажаних ризиків, які можуть негативно вплинути на процес децентралізації загалом. Водночас важливим є досвід зарубіжних науковців: М. Хорват, Д. Янг, Д. Кregar, які приділяли значну увагу реформі місцевого самоврядування та результатам децентралізаційних змін для розбудови громад.

**Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.**

Більшість науковців акцентують увагу на зарубіжному досвіді як похідній для використання в українській практиці з метою розробки методів, які можуть бути втілені лише за певних умов економічного розвитку. Мета статті полягає у формуванні власних теоретичних узагальнень щодо можливості використання досвіду проведення децентралізаційних реформ Латвії, Литви та Хорватії в українській практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Зміни, які на сьогодні відбуваються в світі, зумовили необхідність реформування системи органів публічної влади шляхом децентралізації. З проголошенням незалежності Україна змінила курс із командно-адміністративної системи управління економікою, але суть фінансового забезпечення територіальних громад якщо і змінювалась, то дуже повільними темпами і, як правило, без урахування місцевих інтересів. Досвід розвитку зарубіжних країн засвідчує, що високий рівень життя є результатом проведеної адміністративної реформи і, як наслідок, оптимізації органів місцевої влади, організації доступу до послуг пересічного громадянина, незалежно від місця проживання. Запровадження принципів децентралізації на практиці в країнах Європи дало змогу кардинально змінити систему державного устрою, запровадити процеси регіоналізації та децентралізації. Так, у країнах південної зони об'єднання територіальних утворень первинного рівня відбувалось невеликими громадами, що, по суті, визначало цю одиницю у формі аграрних округів, де кожен гектар мав практичне значення і в землеробстві, і у виноградарстві. Водночас у низці країн північної зони формувалися більші за розміром утворення, що зумовлено індустріалізацією та непридатністю до аграрної обробки земель. Як наслідок, результат реформи по-різному відображається у цих країнах: у скандинавських країнах чисельність базових утворень скоротилася в десятки разів, а у піренейських чи апеннінських країнах трохи більше як вдвічі. Хоча, наприклад, в Італії відбувалось стимулювання громад у межах до 5 тис. при приєднанні до більших адміністративних одиниць.

Децентралізація в країнах Європи впродовж останніх десятиліть сприяла розвитку місцевого самоврядування, побудові управлінських систем, які відображали за своєю суттю весь спектр надання якісних послуг відповідно до повноважень, але згідно з доступною матеріальною базою на первинному рівні. Незважаючи на те, що кожна країна Європи проводила реформу децентралізації практично за унікальним сценарієм, у Європейському Союзі (далі – ЄС) було запроваджено умовні одиниці уніфікації – Єдину систему класифікації територіальних одиниць – NUTS [1].

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) – єдина система класифікації NUTS, розроблена ЄС із метою надання фінансових ресурсів регіонам, передусім найвідсталішим. Загалом, NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS 1 – 3 є регіональними, а два – NUTS 4 – 5 – місцевими одиницями регіональної статистики ЄС (табл. 1) [2, 3].

Таблиця 1

**Класифікація адміністративно-територіальних одиниць відповідно до Системи номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення (NUTS)**

| Країна          | Регіон NUTS 1             | Регіон NUTS 2                                        | Регіон NUTS 3                 | Регіон NUTS 4                                                                                   | Регіон NUTS 5   |
|-----------------|---------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Німеччина       | Федеральні землі (16)     | Адміністративні округи (39)                          | Райони та вільні міста (429)  | Громади (12141)                                                                                 | –               |
| Франція         | Регіони (18)              | Департаменти (101)<br>Міська метрополія (1)          | Округи (342)                  | Комуни (35416)<br>Муніципальні округи (45)                                                      | –               |
| Велика Британія | Країни (4)<br>Регіони (9) | Графства та групи графств (30)<br>Групи областей (7) | Групи областей (районів) (40) | Райони (201)<br>Округи Шотландії (32)<br>Області Уельсу (22)<br>Графства Північної Ірландії (6) | Громади (10473) |
| Польща          | Польща                    | Воєводства (16)                                      | Групи повітів (32)            | Повіти (373)                                                                                    | Гміни (2483)    |
| Італія          | Макро-регіони (5)         | Регіони (21)                                         | Провінції (107)               | Комуни (8094)                                                                                   | Округи          |
| Швеція          | Регіони (3)               | Національні регіони (8)                              | Лени (21)                     | Комуни (284)                                                                                    | –               |
| Данія           | Данія                     | Регіони (5)                                          | Провінції (11)                | Комуни (98)                                                                                     | –               |
| Латвія          | Латвія                    | Латвія                                               | Статистичні регіони (6)       | Краї (110)                                                                                      | Волості (493)   |
| Литва           | Литва                     | Литва                                                | Повіти (10)                   | Громади                                                                                         | Санюнія         |
| Хорватія        | Хорватія                  | Регіони (2)                                          | Жупанії (21)                  | Громади та міста                                                                                | –               |

Процес децентралізації у кожній країні відбувався, враховуючи історичні, культурні та географічні значення. Основною метою стало підвищення функціоналу місцевого управління, забезпечення фінансово-економічного потенціалу територій. Практично всі країни, які пройшли шлях децентралізації, мали два етапи об'єднання – добровільний і під чітким контролем центральної влади, що обумовило уникнення певних конфліктів через невідповідність інтересів різних суспільних груп, – це, як правило, фінальна стадія реформування.

Після проголошення незалежності у 90-х рр. XX ст. на шлях реформ стали країни Балтії. Литва почала процес реформи місцевого самоврядування з прийняття Закону “Про створення місцевих органів самоврядування”, який передбачав запровадження нової структури місцевого самоуправління. Доцільно

відзначити, що країни Балтії до адміністративної реформи мали устрій, який був ідентичний у всіх республіках Радянського Союзу. Тому доцільно зосередитися на тих країнах, які перебудували систему самоуправління з радянської, яка була побудована на командно-адміністративній системі економічних відносин, на систему з ринковими відносинами, водночас уніфікуючись із країнами Європейського Союзу, куди балтійські країни невдовзі доєднались. Отже, зазначений вище закон визначав місцеве самоврядування як “незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань”. Він передбачав встановлення двох рівнів влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (самоврядування районів і міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (належали до складу одиниць вищого рівня і мали фінансову залежність від них). Проте ця система наслідувала радянський адміністративно-територіальний поділ практично в тих же межах, також не передбачала чітких розмежувань функцій органів влади цих рівнів, а оскільки бюджет на 80% встановлювався на рівні районів, то основним недоліком стали фінансово-економічні чинники, які обмежували розвиток первинних утворень.

Все це обумовило перехід до другого етапу реформування, який було здійснено на основі реальної адміністративної реформи, тобто створенням повітів та громад як сільських, так і міських, які, своєю чергою, ділилися на сянунії. Повітові органи влади були підпорядковані центральному керівництву, а управління громадами забезпечили прийняттям низки законів, які забезпечували правову діяльність органів місцевої влади [4].

Законодавчо було врегульовано делеговані та прямі повноваження місцевих органів влади. До прямих функцій зараховано: формування і затвердження бюджету самоврядування; встановлення місцевих зборів; володіння, користування і розпорядження землею та іншим майном, що належить самоврядуванню на праві власності; створення та утримання бюджетних установ самоврядування, створення публічних установ, підприємств та інших юридичних осіб самоврядування; повноваження у сфері освіти (забезпечення навчання дітей у віці до 16 років за програмами обов’язкової освіти, організація безоплатної доставки учнів загальноосвітніх шкіл, які проживають у сільських населених пунктах, організація дошкільного розвитку, неформальної освіти дітей та дорослих, організація зайнятості дітей і молоді; формування одиниць мисливських угідь та зміни їх меж; догляд за ландшафтом, нерухомими цінностями культури тощо); створення фонду соціального житла самоврядування та його ремонт, оренда соціального житла та багато інших соціальних моментів; забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, організація відпочинку населення; обслуговування муніципальних доріг та вулиць місцевого значення, їх ремонт, прокладання, а також організація безпечного руху; організація перевезення пасажирів місцевими маршрутами, вирахування і виплата

компенсацій за пільгове перевезення пасажирів; надання соціальних послуг населенню, створення умов для розвитку підприємництва та туризму, а також заохочення цієї діяльності, видача ліцензій, дозволів на рекламу тощо; організація зайнятості дітей та молоді, розроблення та реалізація муніципальних програм здоров'я тощо [5].

Щодо делегованих повноважень, то тут держава передає функції громадської безпеки, протипожежної охорони, організації дошкільного розвитку, загальної освіти, профтехосвіти та професійного орієнтування, забезпечення навчання дітей віком до 16 років, що проживають на території самоврядування, за програмами обов'язкового навчання, утримання шкіл (класів), які здійснюють загальноосвітні програми для учасників освітнього процесу, які мають виняткові здібності або спеціальні потреби; охорону здоров'я, забезпечення доступу до вторинної медицини тощо.

Водночас новостворені одиниці з урахуванням затверджених документів стратегічного планування готують бюджет самоврядування та кошторис інших джерел фінансування.

Можна зробити висновок, що держава надає самоврядуванню частину ключових функцій для управління майном та ресурсами у межах адміністративної одиниці, окрім фермерства, діяльність якого потребує підтримки програм Європейського Союзу (рис. 1) [6, 7].

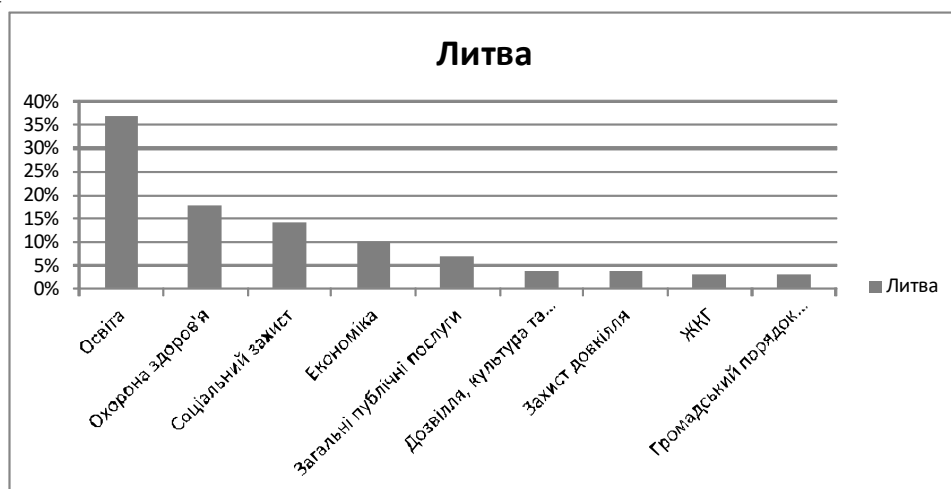


Рис. 1. Структура видатків місцевого самоврядування в Литві (2015 – 2018 рр.)

Видатки місцевого самоврядування в Литві становлять 9% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), дві третини яких припадає на освіту, підготовку кадрів та первинну медицину. Трохи більше 50% доходів місцевих бюджетів надходять від податків, де, скажімо, податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) становить 84%, решта становлять податок на нерухомість

та кілька інших місцевих податків і зборів, щодо яких муніципалітети мають певну свободу рішень. Регулювання вирівнювання місцевих бюджетів бере на себе центральна влада, яка частково компенсує різницю в податкових надходженнях та витратах за допомогою урядових грантів, а також через розподіл податку на доходи фізичних осіб між рівнями самоврядування. Саме тому в кризові роки більшість муніципалітетів отримували приблизно 75% податку на доходи, водночас муніципалітети, доходи яких перевищували середній рівень, отримали менше цієї частки [8]. В Україні є подібна практика вирівнювання доходів місцевих бюджетів.

Доцільно розглянути досвід реформи місцевого самоврядування в Латвії, де у 1992 р. для міських та сільських муніципалітетів було прийнято загальний акт, який передбачав нові закони про місцеві вибори та місцевий бюджет, а також було запроваджено процес добровільного об'єднання для базового рівня самоврядування. Паралельно було запроваджено юридичну та фінансову реформи для уніфікації передачі повноважень. Попри те, що Латвія за розмірами є невеликою країною, все ж проблема нерівномірного розвитку територій була, що призвело до негативних наслідків у формі міграцій та занепаду підприємств та бізнесу на певних територіях. Тому центральна влада утворила міністерство, яке стало відповідати за вирівнювання розвитку різних територій, а також контролювало перебіг реформ у сфері публічного управління.

Адміністративно-територіальна реформа проводилась кількома етапами у 1998 – 2009 рр. Після юридичної реформи всі місцеві ради отримали повноваження, ресурсну базу, якої виявилось недостатньо, оскільки невеликі ради базового рівня не мали змоги реалізовувати надані їм законом повноваження. На початок адмінреформи в Україні існувала схожа ситуація, проте частину повноважень невеликі громади ще могли делегувати на районний рівень.

Тому латвійському уряду необхідно було втілювати основний етап – адміністративно-територіальну реформу, оскільки за існуючим адміністративним поділом ні юридична, ні фінансові реформи не давали очікуваного результату. Основними завданнями третього етапу реформи було створення територій, які мали перспективи в економічному розвитку, забезпечення якісними послугами населення та створення умов для кадрового зростання в самоврядуванні. Небажання політикуму проводити глобальну реформу запустило процес добровільного об'єднання волостей.

Але за тривалий період часу було створено лише 23 таких одиниць. Основним викликом цього об'єднання стало небажання дрібних волостей до об'єднання, попри фінансову підтримку з боку держави. Паралельно з тим розвивали співробітництво самоуправління, яке мало компенсувати певні моменти в процесі управління малих громад, але, враховуючи специфіку роботи органів місцевого самоврядування, співробітництво якщо і було створене, то тривало не більше однієї каденції.

Виникали проблеми і з добровільним об'єднанням. Законодавством не було врегульовано процедуру щодо цього процесу, тому почали виникати проблеми з головами громад, які не бажали враховувати інтереси сусідніх волостей, відверто ігноруючи бажання тих чи інших одиниць на приєднання до них. Тому вважаємо, що територіальна реформа повинна регулюватися державою і мати певні межі. Відсутність втручання держави відображено на карті Латвії, де існує різка відмінність територіальних одиниць як за площею (найменшою є місто Резекне, площа якого становить 18 км<sup>2</sup>, а муніципалітет Резекне – 2525 км<sup>2</sup>), так і за кількістю населення (муніципалітет Балтінава має 1085 мешканців, місто Рига – 641 тис. мешканців) (рис. 2) [9 – 11].

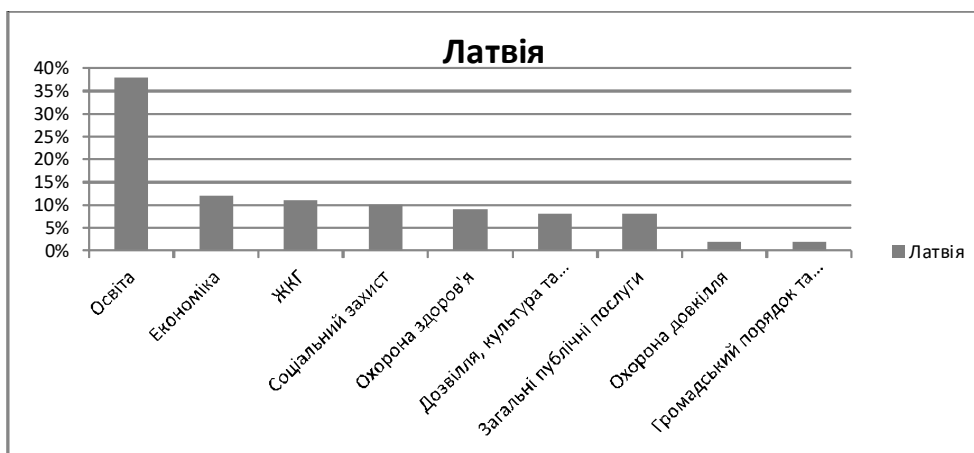


Рис. 2. Структура видатків місцевого самоврядування в Латвії (2015 – 2018 рр.)

На сьогодні Латвія має дещо вищий рівень видатків місцевого самоврядування, аніж сусідні країни Балтії. Законодавчо надані повноваження муніципалітетам Латвії охоплюють водопостачання та опалення, збір і утилізацію відходів, публічні послуги та інфраструктуру, публічне управління лісами і водними ресурсами, початкову та середню освіту, культуру і громадське здоров'я, соціальні послуги, охорону дитинства. Соціальному житлу, як і містобудуванню, відведено спеціальну нішу в органах місцевого самоврядування, яка є балансом між видатковими та дохідними частинами в цій галузі. Окрім того, муніципалітети займаються ліцензуванням комерційної діяльності, а також охороною громадського порядку, цивільним захистом та громадським транспортом.

Видатки на освіту традиційно для пострадянських країн набагато перевищують усі інші сектори в структурі місцевого самоврядування.

Основним джерелом надходжень місцевого самоврядування Латвії є податкові надходження, які становлять у середньому більше 60%, із них

приблизно 85% – ПДФО. Трансферти становлять третину загальних доходів, де більше половини – це цільові кошти, кошти фонду вирівнювання місцевого самоврядування трохи більше 15%, а є надходження від структурних фондів ЄС та програм співфінансування [12]. Однією з важливих складових у реформі децентралізації є забезпечення програм співфінансування, що дає змогу підвищити ефективність соціально-економічної політики на місцях, адже органи місцевого самоврядування можуть безпосередньо оцінити проблемні питання розвитку територій. Тому доступ до цього ресурсу в умовах реформи децентралізації є надзвичайно важливим для України.

Досвід Хорватії є цікавим для України як країни, що пройшла свій шлях децентралізації у складних політичних умовах. Після здобуття незалежності в 1991 р. Хорватія відразу стала на шлях децентралізації, що було зумовлено необхідністю заміни ієрархічної системи управління, яка не відповідала новим часовим викликам, на більш раціональну структуру. Проте після зміни ідеології багатопартійність як демократична складова, на яку було покладено великі сподівання хорватів, відіграла негативну роль у запровадженні реформи децентралізації, адже всі дії були спрямовані через політичні партії. Тому фразеологія змінилася, але не факт концентрації влади в муніципалітетах та містах на “вузькій” групі місцевих лідерів, дії яких формально орієнтовані на кризові штаби або функцію мера, особливі відносини з центрами політичної влади або економічними центрами влади. Основні моменти політичного впливу завдяки такій персоналізації були перенесені за межі інституцій. Зусилля забезпечити єдиний контроль над політико-адміністративною системою в умовах підготовки до війни в 1992 р. та в умовах війни, подолання роздробленості системи на автаркічні муніципалітети призвели до вибору іншої крайності. Надмірна децентралізація замінена надмірною централізацією. Місцеве самоврядування було позбавлене компетенції, незалежності та фінансових ресурсів для самостійних дій. Муніципалітети та міста були введені в клієнтські відносини з центральними фондами. Відбувся значний зсув компетенції щодо державних та централізованих міністерств. Реформа була дорогою і невдалою.

У 1992 р. було прийнято Закон “Про місцеве самоврядування та управління, після чого через рік було проведено перші місцеві вибори за новою системою, проте зміни до цього закону вносились кілька разів, зокрема після ратифікації Хорватією Європейської хартії місцевого самоврядування.

Щодо територіального поділу Хорватії, то на нього вплинули умови випадковості як результат політичних та психологічних чинників. При підготовці зазначеного вище закону було передбачено певну кількість міст, відповідно до критеріїв, водночас було утворено “кризовий штаб”, через який намагалися спрямувати управління окупованих хорватських територій, але це набуло радше неформальної та неконтрольованої структури місцевих командирів, які відігравали суттєву роль без поваги до підпорядкування. Поділ території Хорватії був зумовлений економічною ефективністю, на відміну від інших популістських пропозицій, адже

країна, ослаблена військовим конфліктом, мала забезпечити розвиток саме через основу місцевого самоврядування. Проте новостворені територіальні громади мали багато викликів, як, наприклад, брак кадрів, налагодження інфраструктури, біженці і внутрішньо переміщені особи, і саме одиниця, створена методом аналізу економічної спроможності, могла ці виклики прийняти.

Відповідно до Конституції Республіки Хорватія, округи виконують завдання регіонального значення, насамперед завдання, пов'язані з освітою, охороною здоров'я, містобудуванням, економічним розвитком та транспортною інфраструктурою.

Щодо планування та розвитку мережі освітніх, медичних, соціальних і культурних закладів, то Закон “Про місцеве та регіональне самоврядування” передбачає, що округ у своєму самоврядному масштабі виконує завдання регіонального значення і частково повторює, але також модифікує та навіть розширює затверджений Конституцією каталог завдань, що належать до сфери самоврядного управління округів. Також у законі йдеться про освіту (не лише про навчання в школі) та такі завдання: утримання доріг загального користування; видача дозволів на будівництво та розміщення інших актів, пов'язаних із будівництвом та впровадженням документів із архітектурного планування для повіту за межами району великого міста; інший бізнес, відповідно до спеціальних законів (рис. 3) [13 – 15].

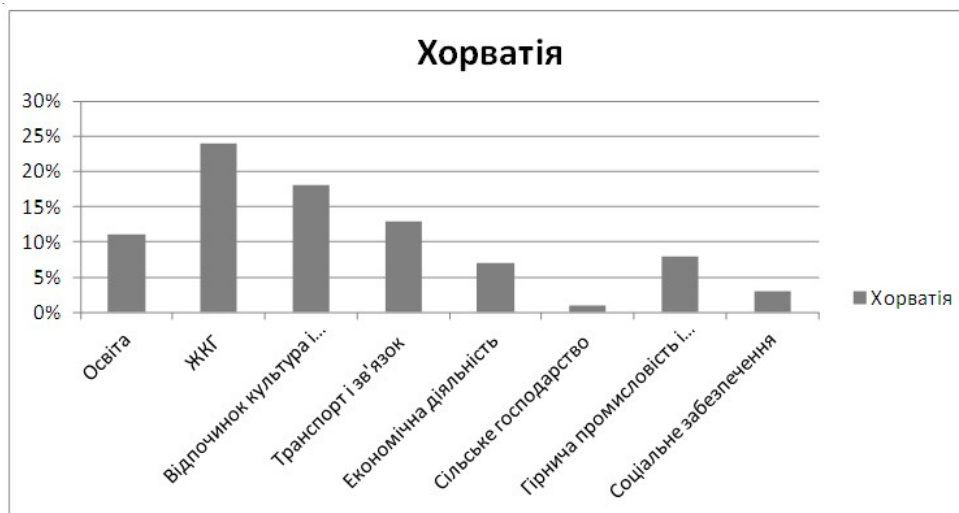


Рис. 3. Структура видатків місцевого самоврядування в Хорватії (2018 р.)

Структура доходів хорватських місцевих та регіональних одиниць складається з податкових надходжень: понад 50% загальних доходів; доходи від адміністративного збору та відповідно до спеціальних нормативних актів приблизно 20% (комунальний збір та комунальний внесок); допомога 6 – 9%; дохід від управління активами приблизно 7%; дохід від капіталу (продаж активів) приблизно 6%.

Загалом, за своєю структурою видатки органів місцевого самоврядування відрізняються: у країнах Балтії – це забезпечення освітнього та соціальних процесів; у Хорватії – це фінансування галузі житлово-комунального господарства та проведення рекреаційних заходів. Економічна діяльність місцевого самоврядування здійснюється на принципі власних потреб, тому видатки між розглянутими нами країнами є приблизно на одному рівні.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Таким чином, досвід країн Балтії та Хорватії засвідчує, що ефективність реформи децентралізації насамперед перебуває у законодавчій площині, адже, незважаючи на різні підходи цих країн до впровадження адмінреформи, укрупнення має бути підкріплене Законом “Про місцеве самоврядування” та Законом “Про вибори”, адже має бути чітко врегульовано положення щодо кандидатів на голови цих утворень відповідно до освітнього рівня та компетенції, окрім цього має бути врегульована приналежність їх до бізнесу на відповідних територіях.

Для української практики децентралізації є цікавим досвід Литви, Латвії та Хорватії – країн, які обрали різні шляхи децентралізації, зокрема добровільний, добровільно-примусовий та шлях економічного прагматизму. Досвід Литви свідчить, що збалансований підхід до адмінреформи, коригування “згорі” дав чіткі результати в економічній спроможності територіальних утворень, водночас досвід Латвії вказує на те, що добровільне об’єднання не завжди дає очікуваний результат та в ході реформи призводить до застосування примусу (щось подібне відбувалося і в Україні). Окрім того, латвійський досвід засвідчує, що органи місцевого самоврядування пасивно здійснюють співробітництво громад, хоча в законодавстві такі моменти передбачити необхідно, адже це може частково вирішувати проблему слабкої спроможності громад.

Досвід Хорватії як країни, яка під час реформи децентралізації протидіяла сторонній агресії, є прикладом прийняття вольових рішень щодо тимчасово окупованих територій та прагматичного підходу, зумовленого все тією ж агресією в утворенні економічно-ефективних територіальних утворень.

Обсяги ресурсів, якими розпоряджається місцеве самоврядування, залежать від того, які повноваження покладені центральною владою. Відповідно, було розглянуто різні моделі адміністративної реформи країн, які тривалий час були орієнтовані на командно-адміністративну економічну модель. Висновком є те, що пострадянські країни зорієнтовані на соціальний пакет, де освіта становить приблизно третину видатків органів місцевого самоврядування. Натомість у Хорватії, яка пройшла інший шлях, досить вагомими є видатки, які співставні з виконанням загальнодержавних функцій, а це надання житлово-комунальних послуг, проведення розважальних та спортивних заходів, забезпечення транспортної інфраструктури, економічна діяльність.

Перспективою подальших наукових досліджень є досвід Хорватії як країни, яка проводила реформу децентралізації за умови окупації частини території.

**Список використаної літератури**

1. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. URL : <http://www.uiip.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> (дата звернення: 11.01.2021).
2. Панченко Т. Регіональна структура країн Європи: спроба типологізації. URL : [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/panchenko\\_regionalna.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/panchenko_regionalna.pdf) (дата звернення: 13.01.2021).
3. History NUTS. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history> (date of using: 13.01.2021).
4. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Т. М. Хорвата : в 2 т. Т. 1. Будапешт : Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. 484 с.
5. Kregar J. Decentralizacija. URL : [https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija\\_text.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija_text.pdf) (date of using: 19.01.2021).
6. Янг Д. Місцеве Самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. URL : <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B2-%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0%D1%85-%D0%A1%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%96%D1%97-%D1%82%D0%B0-%D0%91%D0%B0%D0%BB%D1%82%D1%96%D1%97.pdf> (дата звернення: 22.01.2021).
7. Статистика державних фінансів – доходи та витрати за підгалуззю загального державного управління. URL : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics\\_-\\_revenue\\_and\\_expenditure\\_by\\_subsector\\_of\\_general\\_government&oldid=464300#Local\\_governments](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics_-_revenue_and_expenditure_by_subsector_of_general_government&oldid=464300#Local_governments) (дата звернення: 03.01.2021).
8. Янг Д. Місцеве Самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії...
9. Ткачук А. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL : <https://www.csi.org.ua/publications/yak-provely-reformu-administratyno-t> (дата звернення: 06.01.2021).
10. Янг Д. Місцеве Самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії...
11. Статистика державних фінансів...
12. Янг Д. Місцеве Самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії...
13. Kregar J. Decentralizacija...
14. Dubravka J. A. Financiranje lokalne samouprave. URL : <http://www.ijf.hr/FDI/jurlinalibegovic.pdf> (date of using: 06.01.2021).
15. Закон Литовської республіки про місцеве самоуправління. URL : <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=mmceopjoi&documentId=40b54e21d87311e49a8e8a8aa8141086&category=TAD> (дата звернення: 16.01.2021).

Статтю подано: 01.02.2021

Статтю схвалено: 23.03.2021

**Holovatiuk Yuri Petrovych**

*Postgraduate student of the Department of economy,  
Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-4668-1342

e-mail: fegetr@ukr.net

## **FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION CHANGES: LESSONS FOR UKRAINE**

**Problem setting.** The changes taking place in Ukraine are closely linked to the need to reform the system of local government and build civil society. The experience of the development of foreign countries, which have passed the path of decentralization in the initial conditions, as close as possible to the Ukrainian ones, the experience of the reform of the administrative-territorial system should be used in Ukraine. This process will be the basis for ensuring a high standard of living, access to quality services at the level of local communities.

**Recent research and publications analysis.** Many domestic scholars have worked and are working on the problems of decentralization reform, changes in the administrative-territorial system, which directly affect the redistribution and formation of budgets of territorial units of the basic level, in particular: O. Vasylyk, I. Volokhova, V. Demyanyshyn, O. Kyrlyenko, V. Averyanov, B. Adamov, G. Atamanchuk, V. Bakumenko, S. Bila, Z. Varnaliy, B. Danylyshyn, V. Knyazev, V. Kozbanenko, S. Kolomytsev, V. Kravchenko, V. Kuybida, which is an important factor for the implementation of administrative reform in Ukraine and the avoidance of undesirable risks that may adversely affect the decentralization process in general. At the same time, the experience of foreign scholars is important: M. Horvat, D. Young, D. Kregar, who paid considerable attention to the reform of local self-government and the results of decentralization changes for community building.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** Most scholars focus on foreign experience as a derivative for use in Ukrainian practice in order to develop methods that can be implemented only under certain conditions of economic development. The purpose of the article is to form our own theoretical generalizations about the possibility of using the experience of decentralization reforms in Latvia, Lithuania and Croatia in Ukrainian practice.

**Paper main body.** The experiences of foreign countries in reforming the administrative-territorial system, the formation of administrative units of the basic level, the redistribution of powers among branches of government have been considered. Carrying out the decentralization reform is one of the most urgent tasks of Ukraine. The path taken by foreign countries in the framework of local government reform is different and unique. Each state carried out decentralization reform in accordance with the specifics of national, ethnic, economic, geographical and other factors that in one way or another influenced the final result of the reform. The experience of countries that in the historical context had a certain identity in economic, territorial-administrative and historical-cultural terms is important for Ukraine. Therefore, the Baltic States, countries with a post-Soviet past, which implemented the decentralization process in different ways, have been chosen for our study.

In Lithuania, a country that embarked on local government reform under the strict control of the central government, the approach to territorial change was voluntary, but

within clear rules governing administrative units practically the same in size and population, which eventually became economically effective communities. During the decentralization process, the state defined the powers, which were entrusted to the implementation by local authorities primarily within the social components – education, health and social care, other sectors of the economy such as economic, housing and communal, public order are performed by local governments exclusively within the needs and processes of communities.

The decentralization process in Latvia took place according to a slightly different scenario. First of all, it should be noted that the territories were voluntary united without government intervention, but with certain preferences in the form of remuneration for communities united according to the plan submitted from “the above”. The state delegated powers, and in the case of Latvia, first of all, of a social nature. Expenditures on education in self-government units have the largest share among others, but it should be noted that the economy and housing, communal services are given slightly broader powers, which are characterized by the provision of broad powers in the permitting systems of Latvian communities. However, the exercise of powers in health care is limited to the primary level. In addition, social housing as well as urban planning is given a special niche in the municipal authorities, which is a balance between expenditure and revenue in this area.

Croatia is a state that also had a socialist past, but began the decentralization process under the occupation of a part of the territory. A country that has approached the change of administrative-territorial system with economic pragmatism, and basic self-government units are created by the method of economic factors without government intervention. Regarding the self-government expenditures of Croatia, the financing of the housing and communal services sector and the holding of recreational activities have a key role to play. Delegation of powers in the field of transport and communications is also quite important. The economic activity of local self-government is carried out on the principle of priority provision of personal needs; therefore expenditures of local budgets among the countries considered by us are approximately at the same level.

The revenue part of the budgets of self-government bodies in the countries considered by us is based on the same principles – taxes on land, real estate and the main source of income – personal income tax, however, in the structure of revenues to Croatian communities, the biggest part is allocated to the housing and communal services sector, which is the generator of economic development related to the construction business in the counties (Županija) of Croatia.

The path of each country in the process of administrative reform in the framework of legislative initiatives that should become significant for Ukraine has been analysed. After all, each of the states began the reform of local self-government by changing the legislation, primarily electoral to minimize local government risks at the local level, as well as local government laws as the foundation of the entire country.

Based on foreign experience, the positive and negative aspects of decentralization reform have been summarized; the ways of implementing the reform in Ukraine to avoid undesirable results of decentralization completion, as well as changes in legislation, the formation of units of the basic level of self-government have been outlined. The experience of Croatia, which had to carry out a major reform during the aggression period of another state, can be especially valuable.

The ultimate goal of decentralization reform is to create communities, basic units of local self-government that have to be economically viable and promising. After all, the quality

of services provided to the population depends on this: educational and medical, social and administrative, landscaping, as well as quality of life of urban and rural residents.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** The amount of resources at the disposal of local self-government depends on the powers vested in the central government. Accordingly, various models of administrative reform of countries that have long been focused on the command-administrative economic model were considered. The conclusion is that post-Soviet countries are oriented towards the social package, where education accounts for about a third of local government expenditures. On the other hand, in Croatia, which has taken a different path, expenditures that are comparable to the performance of national functions are quite significant, such as the provision of housing and communal services, entertainment and sports activities, transport infrastructure, and economic activity.

The prospect of further research is the experience of Croatia as a country that has carried out decentralization reform under the occupation of part of the territory.

**Key words:** decentralization; administrative reform; self-government; region; budget; territorial-administrative system.

### References

1. *Decentralizacija vlady na osnovi krashchyh inozemnyh praktyk ta ukrains'kyh zakonodavchyh iniciatyv.* (2021). URL : <http://www.uiip.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> [in Ukrainian].
2. Panchenko, T. (2018). *Regionalna struktura krayin Yevropy: sprobа typologizaciji.* URL : [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/panchenko\\_regionalna.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/panchenko_regionalna.pdf) [in Ukrainian].
3. History NUTS. (2021). URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history>.
4. Horvata, T. Ě. (Ed.). (2000). *Decentralizacija: eksperymenty i reform.* (Vol. 1, 484 p.). Budapesht: Local Government and Public Service Reform Initiative [in Ukrainian].
5. Kregar, J. (2021). *Decentralizacija.* URL : [https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija\\_text.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/532254.Decentralizacija_text.pdf).
6. Yang, D. (2021). *Misceve Samovriaduvanya v krayinah Scandynaviyi ta Baltiyyi.* URL : <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B2-%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0%D1%85-%D0%A1%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%96%D1%97-%D1%82%D0%B0-%D0%91%D0%B0%D0%BB%D1%82%D1%96%D1%97.pdf> [in Ukrainian].
7. *Statystyka derzhavnykh finansiv – dokhody ta vytraty za pidhaluzeiu zahalnoho derzhavnoho upravlinnia.* (2021). URL : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics\\_-\\_revenue\\_and\\_expenditure\\_by\\_subsector\\_of\\_general\\_government&oldid=464300#Local\\_governments](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics_-_revenue_and_expenditure_by_subsector_of_general_government&oldid=464300#Local_governments) [in Ukrainian].
8. Yang, D. (2021). *Misceve Samovriaduvanya v krayinah Scandynaviyi ta Baltiyyi...*

9. Tkachuk, A. (2021). *Yak provely reformu administratyvno-terytorialnogo ustroyu ta misdevogo samovriaduvania v Latviyi*. URL : <https://www.csi.org.ua/publications/yak-provely-reformu-administratyvno-t> [in Ukrainian].
10. Yang, D. (2021). *Misceve Samovriaduvanya v krayinah Scandynaviyi ta Baltiyi...*
11. *Statystyka derzhavnykh finansiv...*
12. Yang, D. (2021). *Misceve Samovriaduvanya v krayinah Scandynaviyi ta Baltiyi...*
13. Kregar, J. (2021). *Decentralizacija...*
14. Dubravka, Ju. A. (2021). *Financiranje lokalne samouprave*. URL : <http://www.ijf.hr/FDI/jurlina-alibegovic.pdf>.
15. Zakon Lytovskoyi respubliky pro misceve samoupravlinia. (2011). URL : <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=mmceopjoi&documentId=40b54e21d87311e49a8e8a8aa8141086&category=TAD>.

*Paper submitted: 01.02.2021*

*Paper accepted: 23.03.2021*

**Цитування:** Головатюк Ю. П. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних змін: уроки для України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1(66) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. С. 47—61. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.66.2021.233444>).

**Citation:** Holovatiuk, Yu. P. (2021). Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsiinykh zmin: uroky dlia Ukrainy. *Efficiency of Public Administration*, Issue 1(66), pp. 47-61. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.66.2021.233444>).