

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.734

Закоморна Катерина Олександрівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Закоморная Екатерина Александровна

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры государственного строительства

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

Zakomorna Kateryna

PhD in Law, Associate Professor

Yaroslav Mudryi National Law University

Тараніченко Юлія Іванівна

студентка міжнародно-правового факультету

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Тараниченко Юлия Ивановна

студентка международно-правового факультета

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Taranichenko Yuliia

Student of the Faculty of International Law of the

Yaroslav Mudryi National Law University

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В БОЛГАРІЇ: ДОСВІД ДЛЯ

УКРАЇНИ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БОЛГАРИИ: ОПЫТ ДЛЯ

УКРАИНЫ

LOCAL GOVERNMENT IN BULGARIA: EXPERIENCE FOR

UKRAINE

Анотація. В даній роботі здійснено детальний аналіз місцевого самоврядування в Болгарії, виділено позитивні та негативні моменти в системі здійснення управління на місцевому рівні. Також розглянуто роботи науковців, які займаються вивченням теми місцевого самоврядування в Болгарії, проаналізовано їх і на основі здійсненого аналізу виокремлено стадії здійснення реформи децентралізації в Болгарії. На основі проведеного аналізу виділено три стадії: з'ясування принципів та форм децентралізації, підготовка та прийняття нормативно-правових актів, визначення компетенцій місцевих влад, введення нового територіального поділу на обласному рівні, посилення фінансової самостійності місцевих влад, створення оновленої системи територіального управління на основі децентралізації та деконцентрації. Роз'яснено суть адміністративної, фінансової та політична децентралізації в Болгарії. Окрім цього, з використанням нормативних актів Болгарії проаналізовано адміністративний устрій цієї країни, органи публічної влади, визначено їх структуру та підпорядкування, зазначено всі органи які наділені повноваженнями щодо здійснення місцевого самоврядування, окремо роз'яснено їх функції та обов'язки на основі аналізу наукової літератури та нормативно-правових актів Болгарії. Авторами статті проведено дослідження наявних позитивних аспектів у досвіді здійснення Болгарією місцевого самоврядування та запропоновано шляхи імплементування його в систему місцевого самоврядування України. Окрім цього авторами здійснено дослідження негативних аспектів реалізації управління в Болгарії, виділено їх негативні наслідки для здійснення місцевого самоврядування, охарактеризовано негативний вплив на сферу місцевого самоврядування в Україні у разі імплементування такої практики в систему нашої держави. Окрім того, в даній роботі розглянуто проведену в Україні реформу децентралізації та відзначено її позитивний вплив на систему місцевого самоврядування в

Україні, а також охарактеризовано негативні моменти, зокрема наявність корупції в органах влади, невідповідність очікуваних результатів від проведеної реформи реаліям у системі місцевого самоврядування, безуспішність освітньої та медичної реформ, недосвідченість кадрів, відсутність нових управлінців та застосування ідей осіб, які вже працювали в даній сфері, наявність великої кількості посадових осіб задіяних для роботи в межах однієї територіальної громади, без перерахунку кількості управлінців до кількості жителів однієї територіальної громади.

Ключові слова: *міське самоврядування, децентралізація, об'єднана територіальна громада, державне управління, публічна влада.*

Анотація. *В данной работе осуществлен подробный анализ местного самоуправления в Болгарии, выделены положительные и отрицательные моменты в системе осуществления управления на местном уровне. Также рассмотрены работы ученых, занимающихся изучением темы местного самоуправления в Болгарии, проанализированы и на основе проведенного анализа выделены стадии осуществления реформы децентрализации в Болгарии. На основе проведенного анализа выделены три стадии: выяснение принципов и форм децентрализации, подготовка и принятие нормативно-правовых актов, определение компетенций местных властей, введение нового территориального деления на областном уровне, усиление финансовой самостоятельности местных властей, создание обновленной системы территориального управления на основе децентрализации и деконцентрации. Разъяснено суть административной, финансовой и политической децентрализации в Болгарии. Кроме этого, с использованием нормативных актов Болгарии проанализировано административное устройство этой страны, органы публичной власти, определены их структура и подчинение, указаны все органы которые наделены полномочиями по осуществлению местного*

самоуправления, отдельно разъяснены их функции и обязанности на основе анализа научной литературы и нормативно-правовых актов Болгарии. Авторами статьи проведено исследование имеющихся положительных аспектов в опыте осуществления Болгарией местного самоуправления и предложено пути имплементирования его в систему местного самоуправления Украины. Кроме этого авторами проведено исследование отрицательных аспектов реализации управления в Болгарии, выделены их негативные последствия для осуществления местного самоуправления, охарактеризовано неблагоприятное влияние на сферу местного самоуправления в Украине в случае имплементирования такой практики в систему нашего государства. Кроме того, в данной работе рассмотрено проведенную в Украине реформу децентрализации и отмечено ее положительное влияние на систему местного самоуправления в Украине, а также охарактеризованы отрицательные моменты, в частности наличие коррупции в органах власти, несоответствие ожидаемых результатов проведенной реформы реалиям в системе местного самоуправления, безуспешность образовательной и медицинской реформ, неопытность кадров, отсутствие новых управленцев и применения идей лиц, которые уже работали в данной сфере, наличие большого количества должностных лиц задействованных для работы в пределах одной территориальной общины, без пересчета количества управленцев с количеством жителей одной территориальной общины.

Ключевые слова: *местное самоуправление, децентрализация, объединенная территориальная община, государственное управление, публичная власть.*

Summary. *This work provides a detailed analysis of local government in Bulgaria, highlights the positive and negative aspects of the system of local government. The works of scholars studying the topic of local self-government in*

Bulgaria are also considered, they are analyzed and on the basis of the performed analysis the stages of implementation of decentralization reform in Bulgaria are singled out. Based on the analysis, three stages are identified: clarification of principles and forms of decentralization, preparation and adoption of regulations, determination of competencies of local authorities, introduction of a new territorial division at the regional level, strengthening financial independence of local authorities, creation of an updated territorial management system. decentralization and deconcentration. The essence of administrative, financial and political decentralization in Bulgaria is explained. In addition, with the use of regulations of Bulgaria analyzed the administrative structure of this country, public authorities, defined their structure and subordination, identified all bodies empowered to exercise local self-government, separately explained their functions and responsibilities based on the analysis of scientific literature and regulations of Bulgaria. The authors of the article conducted a study of the existing positive aspects in the experience of Bulgaria's implementation of local self-government and suggested ways to implement it in the system of local self-government of Ukraine. In addition, the authors studied the negative aspects of governance in Bulgaria, highlighted their negative consequences for local government and described the negative impact on local government in Ukraine in the case of implementation of such practices in the system of our state. In addition, this paper considers the decentralization reform in Ukraine and notes its positive impact on the system of local self-government in Ukraine, as well as describes the negative aspects, including corruption in government, inconsistency of expected results from the reform with the realities of local self-government, educational and medical reforms, inexperience of staff, lack of new managers and application of ideas of people who have already worked in this field, the presence of a large number of officials involved in working within one local community, without counting the number of managers to the number of residents of one local community.

Key words: *local self-government, decentralization, united territorial community, public administration, public authorities.*

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Для впровадження дієвих нововведень у даній сфері необхідно здійснювати аналіз досвіду інших країн, а також імплементувати позитивний досвід в систему місцевого самоврядування України. Так як місцеве самоврядування в Україні перебуває на стадії розвитку то здійснення дослідження досвіду іноземних держав, його аналіз і впровадження дієвих механізмів у систему самоврядування України є необхідною умовою запровадження позитивних змін в даній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями місцевого самоврядування в Україні займаються Лахижа М.І. [2], Закоморна К.О. [5], Кириленко О., Лучка А. [7] та ін. Науковці розглядають дане питання з фінансово-економічної складової, так само розгляд здійснюється з правових аспектів, а також аналіз проблеми у політичному контексті.

Виділення раніше невирішених частин загальної проблеми. Зважаючи на те, що в Україні на даному етапі здійснюється активна політика децентралізації, а також запроваджуються певні новели в даній сфері, ми у своїй роботі вважаємо за необхідне розглянути дане питання в аспекті іноземного досвіду та можливості його імплементування. Місцеве самоврядування в Україні, на нашу думку, потребує реформування, незважаючи на проведену політику децентралізації в Україні. Зокрема, ми вважаємо, що модель організації публічної влади на місцевому та регіональному рівнях є недосконалою та такою що потребує подальших змін, причиною такої недосконалості є непослідовне впровадження положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Тому дане

питання містить в собі низку проблемних моментів, що потребують вирішення, незважаючи на великий інтерес приділений даній темі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Встановити необхідні для імплементації в Україні механізми здійснення місцевого самоврядування шляхом дослідження моделі місцевого самоврядування в Болгарії, виокремивши їх позитивні та негативні моменти, здійснивши порівняння.

Виклад основного матеріалу. Болгарія є унітарною державою згідно з п.1 ст.2 Конституції Болгарії. Також, відповідно до положень даної статті Республіка Болгарія є єдиною державою із місцевим самоврядуванням. Вся територія країни ділиться на громади, області, та велику столичну громаду. При цьому, громади є основними адміністративно-територіальними одиницями в яких і здійснюється місцеве самоврядування. Громади є юридичними особами, при цьому вони мають власний бюджет та наділені правом мати свою власність та розпоряджатися нею на свій розсуд. Органом місцевого самоврядування в громаді виступає обшинна рада, яка обирається жителями громади на чотири роки. Дуже важливо відзначити, що кількість радників напряму залежить від населення громади. Громадська рада вирішує усі питання місцевого значення [1].

Органом виконавчої влади є кмет (мер), який обирається шляхом таємного голосування на 4 роки. В його повноваження входить керівництво виконавчою діяльністю громади, призначення та звільнення службовців виконавчого апарату, координація діяльності виконавчих органів, здійснює виконання бюджету та програм. [2].

В цілому діяльність кмета можна охарактеризувати як позитивну і в деяких аспектах тотожну посаді мера або голови територіальної громади в Україні. Проте, однією з вимог до кандидата на посаду кмета є освіта не нижче середньої. Таке положення ми вважаємо недоцільним, адже

наявність вищої освіти для осіб що здійснюють державне управління – це одна зі складових здійснення ефективного адміністрування.

Управління, яке здійснюється на рівні областей має суто адміністративний характер. Як визначається статтею 7 Закону «Про місцеве самоврядування та місцевої адміністрації», в області не створюються виборні органи місцевого самоврядування, вони мають адміністративне призначення. В областях проводиться регіональна політика щодо здійснення державного управління на місцях та забезпечення державних та місцевих інтересів. Обласний керівник здійснює управління областю за допомогою обласної адміністрації [3].

Загалом, варто відзначити, що досвід здійснення Болгарією місцевого самоврядування є позитивним в аспекті здійснення управління на рівні областей, де воно має суто адміністративний характер, що сприяє урівноваженню ланок, а також балансує забезпечення державних та місцевих інтересів, така ланка, певним чином здійснює контроль. Також одним із істотно важливих моментів є певна фінансова самостійність громад, їх можливість мати власність, бюджет і на власний розсуд розпоряджатися наявними коштами.

Окрім того, при розгляді даної теми неможливо оминати реформи децентралізації публічної влади в Болгарії. Загалом виділяють декілька етапів децентралізації публічної влади в Болгарії, причому погляди науковців щодо цього питання різняться [4].

Ми вважаємо правильним твердження, щодо того, що децентралізація – це процес у ході якого виникають певні взаємовідносини між вищими та нижчими органами державної влади, в процесі яких вищі органи делегують, або передають частину своїх повноважень нижчим, надаючи їм певну автономію та самостійність [5]. При чому таке делегування у ряді випадків може бути, як позитивним так і негативним за наслідками і безумовно реформа децентралізації має бути ефективною,

спиратися лише та ті зміни, які в подальшому приведуть до найбільш результативних показників.

Децентралізація – це свого роду спосіб розбудови публічної влади, при якому забезпечується найбільш оптимальна взаємодія управлінців, при якій наділення ширшими повноваженнями органів нижчого рівня є більш ефективним, без зайвих ресурсних затрат.

Децентралізація Болгарії включає в себе 3 форми: адміністративну, фінансову та політичну [6].

Реформа децентралізації публічної влади в Болгарії досить тривалий процес, який охопив значний період часу. Результатом даної реформи в кінцевому результаті стало скорочення кількості державних службовців та перерозподіл їх функцій. Також в даній формі децентралізації йдеться про зменшення впливу політичних сил на процес здійснення державного управління. Дані положення, у разі їх реалізації, в цілому можуть свідчити про успішність такої реформи, проте, як відзначає Т.Танєв реформа публічної адміністрації у Болгарії не відбулася. Науковець зазначив, що зміни є непродуманими : регіональні органи управління є слабшими, відповідно і території також, здійснена непродумана лібералізація публічного сектору, стратегія реформування публічно влади не передбачає встановлення нових принципів, які могли б покращити систему самоврядування.

На нашу думку, одним із недоліків реформи публічної влади в Болгарії є її довготривалість. Реформування певної структури передбачає собою довгострокове напрацювання ефективних змін та швидке впровадження цих змін, при чому вони мають бути достатньо вмотивованими та продуманими для такого імплементування. Ми погоджуємося також з тим, що даний недолік притаманний і реформі децентралізації, що проводилася в Україні.

Фінансова децентралізація передбачала надання управління місцевими ресурсами для територіальних органів управління. В цілому дана реформа є позитивною, вона призвела до підвищення рівня відповідальності за формування муніципальних бюджетів, що є безумовним плюсом зважаючи на більший спектр повноважень наданий місцевим органам управління у результаті проведеної реформи публічної адміністрації. Також варто відзначити, що систему розподілу коштів для місцевих видів діяльності було сформовано досить вигідно, така система забезпечує прозорість державних трансфертів, вона впроваджує розподіл коштів між муніципалітетами за умови перевиконання держбюджету [7].

Політична форма мала на меті передання права місцевим органам влади на прийняття рішень щодо життя общини та контроль їх виконання і як вже зазначалося раніше обмеження ролі політичної влади в процесі здійснення державного управління.

Проаналізувавши процес децентралізації публічної адміністрації в Болгарії можна відстежити схожість цього процесу з Україною. Відзначимо, що згідно з реформою децентралізації в Україні райони було укрупнено та утворено об'єднані територіальні громади (далі ОТГ), яким як і в Болгарії за фінансовою децентралізацією було надано певну фінансову самостійність. Реформа щодо більшої самостійності в аспекті прийняття рішень щодо життя общини також торкнулася і України. Позитивний вплив даних реформ в Україні, на наш погляд, є значним.

Проте, так як Україна тільки почала свій шлях до змін, то їй ще не вистачає певної модернізації, яка вже впроваджується в Болгарії відповідно до Актуалізованої стратегії децентралізації на 2006-2015 роки.

В даній роботі ми вважаємо за необхідне здійснити аналіз проведеної в Україні реформи децентралізації влади. Мета реформи полягає у формуванні ефективного місцевого самоврядування та влади на місцях, надання громадянам більше можливостей незалежно від регіону їх

проживання [8]. Процес децентралізації в Україні було розпочато в 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та деяких змін Податкового і Бюджетного кодексу. Всі зміни в даній сфері відбувалися з відповідністю до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [9].

Завдяки змінам в Україні було запроваджено нову систему адміністративно-територіального устрою на базовому, субрегіональному (районному) рівнях, також укрупнено райони з їх об'єднанням в територіальні громади, здійснено фінансову децентралізацію, наділено територіальні громади більшими повноваженнями [9].

Ми вважаємо, що дана реформа є здебільшого позитивною, проте зважаючи на події, що відбуваються в країні, наявність корупції, та рівень життя населення в цілому, ми вважаємо що дана реформа є дещо недопрацьована, тому місцеве самоврядування в Україні потребує подальшої реформації. Зокрема, ми погоджуємося з більшістю науковців та вбачаємо наявність таких проблем на місцевому рівні:

1. Наявність корупції у апараті влади
2. Укрупнення районів не привело до вирішення основних проблем населення, а навпаки через віддаленість районних центрів доступ до органів влади ускладнився [10].
3. Фінансова децентралізація надала можливість встановлювати головам ОТГ відсоткові ставки на податки, які не завжди є низькими, таким чином більшість малого і середнього бізнесу не витримує такого фінансового навантаження[10].
4. Медична і освітня реформа, які є частиною децентралізаційного комплексу призвели до закриття шкіл, тобто скорочення робочих місць для вчителів, які змушені виїжджати до великих міст, а також

скорочення медичних працівників та обмеження сфери надання медичних послуг.

5. Реформа не передбачає максимально можливу кількість осіб, задіяних у здійсненні місцевого самоврядування, як в Болгарії, де кількість управлінців визначається відповідно до кількості населення. На практиці ця прогалина в Україні дозволила просто перевести всі раніше працюючі кадри до одного районного центру в межах якого вони працювали. Тому в даному випадку практика Болгарії є показовою для України.

Висновки і пропозиції. Як висновок, можна зазначити, що місцеве самоврядування в Болгарії на даному етапі багато в чому є схожим на місцеве самоврядування, що здійснюється в Україні. Ми вважаємо, що така схожість, перш за все, пов'язана з нещодавно проведеною в Україні децентралізацією, а також з тим що Україна, так як і Болгарія керується нормами Європейської хартії про місцеве самоврядування. Після децентралізації в Україні з'явилися об'єднані територіальні громади, які так як і громади в Болгарії мають відокремлений бюджет, власність і здатні розпоряджатися ними на власний розсуд, що безумовно, як ми вже раніше відмічали, є позитивним аспектом. Проте, ми також відзначили що в Болгарії для зайняття посади кмета достатньо середньої освіти, що на наш погляд є вадою.

Варто відзначити, що незважаючи на таку схожість реформ, в Україні вони є не надто вдалимими. Ми вважаємо, що це в першу чергу пов'язано з подіями які відбуваються в країні, наявністю корупції, низьким рівнем освіти кадрів задіяних до здійснення місцевого самоврядування, загальною неготовністю країни до змін.

Важливим нововведенням запозиченим з досвіду інших держав для України може слугувати зміна меж здійснення влади на рівні областей. В Болгарії на рівні областей управління є так званою «системою стримувань

та противаг», яка допомагає забезпечити баланс між державними та місцевими інтересами, а також заповнити прогалини там, де вони наявні. Така «ієрархічність» може зменшити корупційні прояви в системі місцевого самоврядування в Україні, також вирішити нагальні потреби територіальних громад.

Література

1. Конституція Болгарії. *Legal NS*: веб-сайт. URL: <https://legalns.com/> (дата звернення: 24.04.2021).
2. Лахижа М.І. Децентралізація публічної адміністрації в Республіці Болгарія: теоретичні та практичні аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 1-2. С. 24-31.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.04.2021).
4. В ожидании фискальной децентрализации в Болгарии. *Институт за базарна икономика*: веб-сайт. URL: <https://ime.bg/bg/articles/w-ochakwane-na-fiskalnata-decentralizaciq-w-bylgariq/> (дата звернення: 24.04.2021).
5. Закоморна К.О. Поняття децентралізації публічної влади у вітчизняній та зарубіжній доктрині. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 60. С. 57-63.
6. Децентралізація. *Университетски речник – основни понятия* : веб-сайт. URL: <https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtiq/decentralizaciq> (дата звернення: 24.04.2021).
7. Кириленко О., Лучка А. Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Болгарії та Польщі: досвід реформ та висновки для українців. *Світ фінансів*. 2007. № 12 (3). С. 16-31.

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.04.2021).
9. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Хартія ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року. №452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 24.04.2021).
10. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*: веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 24.04.2021).

References

1. Konstitucija Bolghariji. Legal NS: veb-sajt. URL: <https://legalns.com/> (data zvernennja: 24.04.2021).
2. Lakhyzha M.I. Decentralizacija publichnoji administraciji v Respublici Bolgharija: teoretychni ta praktychni aspekty. Aspekty publichnogho upravlinnja. 2014. # 1-2. S. 24-31
3. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajini : Zakon Ukrajiny vid 21 travnja 1997 roku. #280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennja: 24.04.2021).
4. V ozhydanyu fiskalnoj decentralyzacyu v Bolgharyu. Ynstitut za bazarna ykonomyka : veb-sajt. URL: <https://ime.bg/bg/articles/w-ochakwane-na-fiskalnata-decentralizacij-w-bylgariq/> (data zvernennja: 24.04.2021).
5. Zakomorna K.O. Ponjattja decentralizaciji publichnoji vlady u vitchyznjanij ta zarubizhnij doktryni. Zhurnal skhidnojevropejskogho prava. 2019. # 60. S. 57-63.

6. Decentralizacija. Univerzitetnyy rechnik – osnovnyy ponyatyja : veb-sajt. URL: <https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtiq/decentralizaciq> (data zvernennja: 24.04.2021).
7. Kyrylenko O., Luchka A. Zmicnennja finansovykh osnov miscevogo samovrjaduvannja v Bolghariji ta Poljshhi: dosvid reform ta vysnovky dlja ukrajinciv. Svit finansiv. 2007. # 12 (3). S. 16-31.
8. Pro skhvalennja Konceptiji reformuvannja miscevogo samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini: rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnja 2014 r. # 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (data zvernennja: 24.04.2021).
9. Jevropejsjka Khartija miscevogo samovrjaduvannja: Khartija ratyfikovana Zakonom Ukrainy vid 15 lypnja 1997 roku. #452/97-VR. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (data zvernennja: 24.04.2021).
10. Reforma decentralizaciji. Urjadovyj portal: veb-sajt. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (data zvernennja: 24.04.2021).