

УДК 352(4) + 35.072.3

DOI: <https://doi.org/10.31651/2076-5843-2024-3-4-41-46>

ЗАБАЖАН Ігор Валерійович

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти – доктора філософії, Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького, м. Черкаси, Україна
Orchid ID: <https://orcid.org/0009-0005-8844-8452>
e-mail: zabazhan.ihor423@vu.cdu.edu.ua

РУДЕНКО Віталій Юрійович

молодший науковий співробітник науково-дослідної частини, Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького, м. Черкаси, Україна
Orchid ID: <https://orcid.org/0009-0004-4445-4538>
rudenko.vitaliy199722@gmail.com

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗМІНИ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено європейський досвід впровадження децентралізації та змін підходів до формування організації місцевого самоврядування. Децентралізація визначається як процес перерозподілу функцій, повноважень та людських ресурсів від центрального управління і включає два адміністративно-політичні аспекти та два рівні: регіональний (влада передається з центрального міста в інші регіони) та функціональний (влада та прийняття рішень передається від центральних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування або їх виконавчих органів.

Визначено, що італійська та іспанська моделі децентралізації передбачають формування трирівневої системи місцевого самоврядування із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє і на муніципальному рівні. Але на державному рівні адміністративні функції належать не лише органам місцевого самоврядування, а й місцевим адміністративним органам, а на муніципальному рівні реалізація державної політики у сфері охорони правопорядку та громадської безпеки покладається на центральний уряд, а не на муніципальні органи. Французька модель децентралізації публічної влади передбачає передачу державної влади органам місцевого самоврядування та контроль за ними з боку судової та адміністративної влади, призначення адміністративних органів представницькими органами місцевого самоврядування, об'єднання кількох громад нижчого рівня (комун) в єдину організацію з більшими повноваженнями, ніж комуні мали до об'єднання, а також передачу повноважень органам місцевого самоврядування. Польський досвід адміністративної децентралізації включає злиття вищих адміністративних одиниць (повітів воєводства), утворення нових одиниць (змін) з передачею їм більшої частини повноважень місцевої адміністрації, а також уніфікацію виборів і призначень до виконавчих органів місцевого самоврядування.

***Ключові слова:** міське самоврядування, децентралізація, публічна влада, адміністративна влада, вибори.*

Постанова проблеми. В останні десятиліття децентралізація публічної влади та зміна підходів до формування органів публічної влади, включаючи органи місцевого самоврядування та місцеві адміністративні органи, є тенденцією адміністративно-правових реформ у країнах Центральної та Східної Європи, які раніше перебували під впливом Росії, але вже стали членами ЄС або перебувають на шляху до членства ЄС. У 1990-х та на початку 2000-х років Польща, Чехія, Угорщина та країни Балтії пішли шляхом реформування. Що стосується України, то вона нещодавно провела адміністративно-правову реформу. Ця реформа розпочалася з добровільного об'єднання територіальних громад, в результаті якого частина фінансових ресурсів і повноважень, якими раніше володіли адміністративні органи, перейшли до об'єднаної громади. Ця реформа ґрунтувалася на досвіді подібних реформ у Центральній Європі, а раніше - у Франції, Іспанії та Італії, які були без сумнівно успішними. Врахування цього досвіду мало вирішальне значення для уникнення недоліків і прорахунків, які мали місце під час проведення адміністративних і регіональних реформ в Європейському Союзі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика європейського досвіду впровадження реформи децентралізації та зміна підходів до формування органів місцевого самоврядування стали предметом наукових досліджень таких учених, як: Ю. Ю. Курілов, В. П. Грובה, М. В. Зайцева, С. В. Глизнер., А. С. Петрушко, О. Д. Лазор, А. О. Касич, Я. В. Мельник, та інших. Водночас, комплексних досліджень з цього питання не проводилося, що доводить необхідність відповідних наукових досліджень на рівні наукової статті.

Мета наукової статті – виявлення особливостей європейського підходу до децентралізації та формування ефективної системи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Доцільно розпочати дослідження з визначення поняття децентралізації. Концепція розвитку місцевого самоврядування та реформування територіальної організації влади в Україні визначає децентралізацію як процес перерозподілу функцій, повноважень та людей від центральної влади, який включає два аспекти – адміністративний та політичний та два рівні: територіальний та функціональний. Територіальний - це передача влади від центрального міста до інших територій. Функціональний – передача повноважень і прийняття рішень від органів будь-якого міністерства, служби або департаменту Кабінету Міністрів України до нижчого рівня – органів місцевого самоврядування [1, с. 37].

Метою децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4, с. 72]. Децентралізація передбачає місцеву автономію відповідно до прийнятого законодавства, але верховна влада визначає перелік повноважень і час їх передачі регіонам [5, с. 120]. Іншими словами, хоча місцевим органам влади надаються значні повноваження, головне-визначити, які саме повноваження вони повинні мати і в якому обсязі їх повинні мати національні органи державної влади.

Якщо говорити про зарубіжні підходи до децентралізації, то можна згадати досвід децентралізації Італії, Іспанії, Франції та Польщі, які слугують своєрідною моделлю для проведення децентралізаційних реформ в інших країнах. Правовою основою децентралізації в Італії є Конституція 1947 року, стаття 114 якої передбачає, що муніципалітети, провінції, міста і регіони є муніципалітетами з власними статутами, повноваженнями і функціями відповідно до принципів, викладених у Конституції. Згідно зі статтею 123, кожен регіон має статут, який, відповідно до Конституції та законів Республіки, встановлює положення про внутрішню організацію регіону, передбачає здійснення права ініціативи та проведення референдуму щодо регіонального законодавства та адміністративних заходів, а також публікацію законів та обласних постанов. Положення Конституції Італії були імплементовані в Законі № 142 від 8 червня 1990 року про місцеве самоврядування, який запровадив статутну автономію для муніципалітетів і регіонів; «законі Бассаніні» № 59 від 15 березня 1997 року, який закріплює загальну децентралізацію; і Законі №112 від 31 березня 1998 року, який передбачає розподіл адміністративних функцій [3, с. 4].

В Італії реформа децентралізації торкнулася трьох рівнів місцевого управління (провінції, префектури та муніципалітетів). Перший рівень в результаті децентралізації отримав значно ширші повноваження, зокрема, прийняття регіонального законодавства та адміністративного регулювання, законодавчу ініціативу на національному рівні, можливість ініціювати референдуми та призначати трьох представників для участі у президентських виборах. Відповідні повноваження були передані регіональним радам та регіональним комітетам як виконавчим органам рад, які складаються з членів регіональних рад. До регіональних повноважень належать освіта, охорона здоров'я, транспортні мережі, цивільна авіація, регіональне планування та розвиток, адміністративні послуги для промисловості та бізнесу, видатки які фінансуються з регіонального бюджету. Регіони також можуть брати участь у програмах і проектах ЄС у межах своїх інтересів і повноважень.

Для їх ефективної реалізації регіони забезпечуються відповідними фінансовими ресурсами. Децентралізація органів місцевого самоврядування фінансується з двох джерел: власних

фінансових ресурсів населених пунктів (переважно податків та інших надходжень, розмір і кількість яких визначаються місцевими радами) та рівної частки державних коштів для підтримки економічного розвитку і виправлення соціальних та економічних дисбалансів [6, с. 156].

Особливим елементом децентралізації в Італії є передача повноважень (включаючи видання законів), що належать центральному законодавчому або виконавчому органу в унітарній державі, регіональним (державним) органам місцевого самоврядування, яка відбувається на конституційному рівні та деталізується у Декретах, затверджених італійським парламентом. Такі повноваження можуть бути розширені лише законом (у регіонах Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто-Адідже, Фріулі-Венеція-Джулія та Валле-д'Аоста). Провінції та муніципалітети також мають власні ради, президент і «уряд» є виконавчими органами провінцій, а мери, обрані жителями відповідних адміністративних одиниць, є виконавчими органами муніципалітетів. Основними функціями місцевого самоврядування провінцій є регіональне планування, регулювання діяльності місцевої поліції та пожежної охорони, дорожнього руху та реєстрації, охорона навколишнього середовища, культурної спадщини, охорона здоров'я, управління твердими побутовими відходами та управління середньою освітою [3, с. 5]. Муніципальні ради мають подібні повноваження, причому останні, серед іншого, визначають завдання та функціональні критерії децентралізованих органів, а також організують та керують ними. На рівні держави та комун, а також на рівні провінцій немає виконавчих органів, оскільки «уряди» (джунти) та мери виконують більшість функцій, делегованих їм як представникам держави. Зокрема, мери реєструють народження, смерть, шлюби та міграційні зміни, відповідають за громадську безпеку і можуть видавати спеціальні розпорядження щодо охорони здоров'я, міського планування та місцевої поліції в надзвичайних ситуаціях [8, с. 156].

Децентралізація публічної влади в Іспанії розпочалася після переходу від авторитаризму до демократії та прийняття Конституції 1978 року, яка передбачала створення автономних регіонів, провінцій та муніципалітетів з вищим рівнем автономії, ніж за режиму Франко. На муніципальному рівні Іспанія управляється міськими радами, члени яких обираються шляхом прямих виборів на основі загального виборчого права і пропорційного представництва, і мерами, які обираються членами ради. Мер є головою ради, має повний контроль над муніципальною адміністрацією, здійснює нагляд за муніципальною поліцією і має досить широкі повноваження щодо призначення на посади. Крім мера, виконавчим органом місцевого самоврядування є муніципальний комітет, який створюється в муніципалітетах з населенням 5000 і більше осіб і може поділятися на департаменти або райони. З іншого боку, в деяких невеликих муніципалітетах на півночі Іспанії особливою формою прямої демократії є створення відкритих асамблей, тобто загальних зборів жителів відповідних населених пунктів [6, с. 121-122]. На провінційному рівні діють провінційні ради, які формуються муніципальними радами відповідних провінцій (хоча в деяких муніципалітетах провінційні ради обираються прямими виборами), але вони мають лише представницькі повноваження, оскільки адміністративні функції виконує губернатор провінції, який є головою державної адміністрації, що призначається прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Діяльність губернатора в провінції є безпековою, оскільки він здійснює керівництво місцевими безпековими та поліцейськими органами, а також забезпечує взаємодію між центральною та місцевою владою.

На рівні автономних спільнот законодавчі та адміністративні функції делеговані безпосередньо органам місцевого самоврядування – місцевим парламентам, що обираються прямими виборами, та регіональними урядами, які призначаються ними і відповідають за виконавчі функції, пов'язаних з реалізацією державної політики у сферах освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, охорони навколишнього середовища, культури, спорту, економічного розвитку, туризму, житлово-комунального господарства. Їхні відповідні повноваження викладені в Конституції та регіональному Статуті про автономію. Водночас, якщо орган місцевого самоврядування не виконує своїх конституційних зобов'язань або діє всупереч загальним інтересам держави, відповідні повноваження можуть бути тимчасово передані представнику органу місцевого самоврядування, призначеному Радою Міністрів за поданням Прем'єр-міністра.

Останній здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, але може перебирати на себе повноваження органів місцевого самоврядування у разі виникнення надзвичайних ситуацій [6, с. 123-124].

У Франції адміністративна децентралізація була здійснена у 1982 році, коли повноваження префектур (національних органів виконавчої влади в системі місцевого самоврядування) були передані муніципалітетам, які, в свою чергу, делегували право надавати послуги населенню через контрактну систему (переважно у сфері комунальних послуг) представникам бізнесу. Територіальним громадам (регіонам, департаментам, комунам) були делеговані певні державні повноваження, але наглядова функція префектури була скасована і передана адміністративному суду та регіональній рахунковій палаті. Передавалися виконавчі повноваження від префекта голові представницької асамблеї; у регіонах і департаментах виконавча влада передавалась від представника держави (префекта) відповідним радам цих територіальних громад. Нова адміністративна реформа 2011 року передбачала злиття комун із передачею їм більшої кількості повноважень, які матимуть власну територіальну юрисдикцію, власні представницькі та виконавчі органи, власні бюджети (міські об'єднання, об'єднання міст та передмістя, об'єднання комун). Міжмуніципальні ради організують орган, що представляє муніципалітет (муніципальну раду), члени якої обирають комунальні ради (пізніше їх обиратимуть безпосередньо жителі комун). Міжмуніципальна рада має низку повноважень, серед яких міське планування, громадський транспорт, збір та переробка відходів, водопостачання та каналізація, муніципальні дороги (за винятком доріг у межах міст), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон та виділення земельних ділянок під промисловість.

Префект, який є представником держави, ініціює та обговорює нові об'єднання комун, створює можливості для дискусій, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун, зокрема в питаннях забезпечення правопорядку [8, с. 160].

Польський досвід децентралізації полягав, з одного боку, в укрупненні існуючих адміністративно-територіальних одиниць (воєводств, повітів), утворенні нових адміністративно-територіальних одиниць (гмін) та розширенні повноважень нових адміністративно-територіальних одиниць (громад населених пунктів). Децентралізація в Польщі відбувалася в кілька етапів. Першим етапом було формування гмін (регіональних громад)-міст, сіл, селищ, кількох сіл або районів міста. Другим етапом було відповідне формування повітів та воєводств, що зумовило перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади, перерозподіл податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. При цьому зберігається частково централізований підхід до призначення місцевих органів виконавчої влади (воєвода призначається прем'єр-міністром за подання Міністерства публічної адміністрації, а воєводське управління обирається сеймиком; на рівні повіту працює староста та управління, які обираються жителями; виконавчу владу у гміні реалізує виконавча рада під керівництвом вуйта (село), бурмістра (селище), мера (місто). Особливостями польської моделі децентралізації є те, що вона передбачає регіональне співробітництво у формі створення вільних економічних зон та допомоги одного регіону іншому; чіткий розподіл функцій і повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, з концентрацією основних повноважень (економічний розвиток регіонів, розпорядження майном і бюджетними коштами територіальної громади, наближення системи надання послуг до населення, ведення самостійного фінансового господарства) та фінансових ресурсів на рівні гмін [8, с. 159].

Основними принципами децентралізації в ЄС є незалежність муніципалітетів (у тому числі їх фінансів), взаємозалежність самоврядних одиниць територіального поділу, можливість зміни адміністративно-територіального поділу та повноважень органів місцевого самоврядування лише відповідно до Конституції та законодавства. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом [2, с. 63-64].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Дослідивши європейський досвід впровадження децентралізації та зміни підходів до формування органів місцевого самоврядування, можна зробити наступні висновки. Італійська та іспанська моделі

децентралізації передбачає формування трирівневої системи місцевого публічного управління із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє на рівні муніципалітетів та автономних спільнот. Однак на провінційному рівні виконавчі функції належать безпосередньо місцевим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування. Реалізація державної політики у сфері охорони правопорядку та безпеки на муніципальному рівні належить представникам центральної влади, а не муніципалітетів. Французька модель децентралізації публічної влади передбачає надання повноважень державної влади органам місцевого самоврядування із передачею функцій контролю не виконавчій, а судовій владі; об'єднання кількох громад нижчого рівня (комун) у об'єднання, яким надається більше повноважень, ніж мали комуні до об'єднання; призначення виконавчих органів представницькими місцевими органами. Польський досвід адміністративної децентралізації включає укрупнення вищих адміністративних одиниць (воєводств та повітів), створення нових одиниць (гмін), яким було передано більшість повноважень місцевого публічного управління, а також поєднання виборності і призначуваності у місцевій виконавчій владі.

Список використаних джерел

1. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*. 2019. Випуск 1. С. 36–40.
2. Грובהва В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. Вип. 3, № 4. С. 3–8.
3. Зайцева М. Децентралізація публічної влади України в контексті євроінтеграційних процесів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Міжнародні відносини*. 2022. № 2 (56). С. 37–40.
4. Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 71–77.
5. Косач І. А., Кулик О. С. Децентралізація в Україні: тенденції та проблемні аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія Право, публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_2_2021_13/issue_2_2021_13.
6. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68). № 5. С. 120–129.
7. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Інститут комунального самоврядування в Італії: організаційно-правовий аспект. *Держава та регіони*. 2007. № 1. С. 82–88.
8. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 155–163.

References

1. Hlyzner, S. V. (2019). The concept, types, and causes of decentralization in Ukraine. *Politykus, 1*, 36–40. (in Ukr.)
2. Hrobova, V. P. (2015). Legal status and powers of local self-government bodies in Italy: Prospects for Ukraine. *Law and Society, 3*(4), 3–8. (in Ukr.)
3. Zaitseva, M. (2022). Decentralization of public authority in Ukraine in the context of European integration processes. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Series: International Relations, 2*(56), 37–40. (in Ukr.)
4. Kasych, A. O., & Petrushko, A. S. (2017). Management of decentralization processes: Foreign experience and strategic tasks for Ukraine. *Economy and Society, 13*, 71–77. (in Ukr.)
5. Kosach, I. A., & Kulyk, O. S. (2021). Decentralization in Ukraine: Trends and problematic aspects. *Problems of Modern Transformations. Series: Law, Public Administration and Administration, 2*. https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_2_2021_13/issue_2_2021_13 (in Ukr.)
6. Kurilov, Yu. Yu. (2018). Decentralization of power in Spain: Self-government, regionalization, and taxes. *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Taurida National University. Series: Public Administration, 29*(68), 5, 120–129. (in Ukr.)
7. Lazor, O. D., & Shelepnytska, I. P. (2007). The institution of municipal self-government in Italy: Organizational and legal aspect. *State and Regions, 1*, 82–88. (in Ukr.)

8 Melnyk, Ya. V. (2020). Foreign models and experience of decentralization of public administration. *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Taurida National University. Series: Public Administration*, 31(70), 3, 155–163. (in Ukr.)

ZABAZHAN Igor

recipient of the third (educational and scientific) level of higher education - Doctor of Philosophy, Bogdan Khmel'nitsky National University of Cherkasy, Cherkasy, Ukraine

RUDENKO Vitalii

junior research associate of the research department, Bogdan Khmel'nitsky National University of Cherkasy, Cherkasy, Ukraine

EUROPEAN EXPERIENCE OF IMPLEMENTING DECENTRALIZATION AND CHANGING APPROACHES TO THE FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Introduction. *In recent decades, the issue of decentralization has become a key component of public administration reform in many European countries. The transformation of governance structures and the redistribution of powers from central to local authorities have significantly influenced the efficiency, transparency, and inclusiveness of local self-government. The European experience demonstrates a variety of approaches to decentralization, taking into account national specifics, political traditions, and socio-economic contexts. This article focuses on the evolution of local self-government systems in selected European states and outlines strategic directions for adapting these models in the context of ongoing administrative-territorial reforms in Ukraine.*

The purpose of the scientific article is to identify the features of the European approach to decentralization and the formation of an effective system of local self-government.

Results. *The European experience of implementing decentralization and changing approaches to the formation of local self-government organizations has been studied. Decentralization is defined as the process of redistributing functions, powers, and human resources from the central government and includes two administrative-political aspects and two levels: regional (power is transferred from the central city to other regions) and functional (power and decision-making are transferred from central administrative bodies to local self-government bodies or their executive bodies). It has been determined that the Italian and Spanish models of decentralization provide for the formation of a three-level system of local self-government with legislative powers vested in first-level bodies, the fully elective nature of public executive power at the local level, and its independence from public power bodies at the national level. In Spain, such a model also operates at the municipal level. However, at the state level, administrative functions belong not only to local self-government bodies, but also to local administrative bodies, and at the municipal level, the implementation of state policy in the field of law enforcement and public safety is entrusted to the central government, not to municipal bodies. The French model of decentralization of public power involves the transfer of state power to local self-government bodies and control over them by the judiciary and administrative authorities, the appointment of administrative bodies by representative local self-government bodies, the unification of several lower-level communities (communes) into a single organization with greater powers than the communes had before the unification, and the transfer of powers to local self-government bodies. The Polish experience of administrative decentralization includes the merger of higher administrative units (counties of voivodeships), the formation of new units (communes) with the transfer of most of the powers of local administration to them, as well as the unification of elections and appointments to executive local self-government bodies.*

Conclusion. *The study highlights the diversity of European decentralization models and their impact on the development of effective and responsive local self-government. The analysis reveals that successful implementation of decentralization reforms depends on a balanced distribution of powers, financial autonomy, and active civic engagement.*

Keywords: *local self-government, decentralization, public authority, administrative authority, elections.*

Одержано редакцією: 04.10.2024
Прийнято до публікації: 20.10.2024