

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.17>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

**Цабека Андрій Вадимович,**  
аспірант кафедри кримінально-  
правових дисциплін та судочинства  
(Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету,  
м. Суми, Україна)

У статті досліджено адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів публічної влади у зарубіжних державах (на прикладі ФРН, Франції, Італії, Фінляндії, Швеції, Латвії та Польщі). Визначено низку факторів, які в тій чи іншій країні впливають на процеси децентралізації. Виділено основні моделі децентралізації органів публічної влади, що склалися під час проведення реформ місцевого самоврядування у більшості європейських країн, та окремо охарактеризовано особливості кожної з них.

При дослідженні особливостей проведення децентралізації у ФРН встановлено законодавчі засади, що надають права та гарантії громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування у державі. Окрему увагу приділено правовому забезпеченню проведення децентралізації у Франції. Зокрема, з'ясовано, що законодавчо закріплені питання делегування державою адміністративних функцій на місця, а також передачі частини владних повноважень органам місцевого самоврядування.

Вивчено питання щодо об'єднання та утворення муніципалітетів (громад) в Італії. Розглянуто особливості проведення децентралізації органів публічної влади у Фінляндії, питання заохочення з боку держави об'єднань муніципалітетів, середньої чисельності мешканців муніципалітету, а також обсягу муніципальних бюджетів. Висвітлено особливості системи місцевого управління у Швеції, основу якої складають 310 незалежних одиниць, а також як вирішують питання у сфері податків.

У контексті досліджуваної тематики вивчено адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів публічної влади у Латвії. З'ясовано, що впровадження концепції децентралізації розпочалося ще з 1993 року та базувалася на трьох важливих складниках: юридичній, адміністративно-територіальній і фінансовій реформах. При цьому особливістю реформування у Латвії стало поетапне застосування двох методів укрупнення – стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення.

Встановлено основну мету децентралізації органів публічної влади у Польщі та наслідки такого реформування. За результатами дослідження досвіду європейських країн проведення децентралізації органів публічної влади визначено основні переваги такої реформи.

**Ключові слова:** децентралізація, органи публічної влади, місцеве самоврядування, громада, муніципалітет.

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

**Tsabeka Andrii Vadymovych,**  
Postgraduate Student at the Department  
of Criminal Law and Legal Proceedings  
(Academic and Research Institute  
of Law of the Sumy State University,  
Sumy, Ukraine)

The article examines the administrative and legal basis for the decentralization of public authorities in foreign countries (for example, Germany, France, Italy, Finland, Sweden, Latvia and Poland). A number of factors have been identified that influence decentralization processes in a given country. The main models of decentralization of public authorities, which developed during the reforms of local self-government in most European countries, are highlighted and the peculiarities of each of them are described separately.

The study of the peculiarities of decentralization in Germany established the legal framework that provides rights and guarantees to communities as the primary subjects of local self-government in the state. Particular attention is paid to the legal support of decentralization in France. In particular, it was found out that the issues of delegation of administrative functions to the places by the state, as well as the transfer of part of power to local self-government bodies are enshrined in law.

The issue of unification and formation of municipalities (communities) in Italy has been studied. The peculiarities of decentralization of public authorities in Finland are considered, including the issues of state encouragement of associations of municipalities, the average number of inhabitants of the municipality, as well as the volume of municipal budgets. The peculiarities of the local government system in Sweden, which is based on 310 independent units, as well as how to resolve tax issues are highlighted.

In the context of the researched subject the administrative and legal bases of carrying out of decentralization of public authorities in Latvia are studied. It was found that the implementation of the concept of decentralization began in 1993 and was based on three important components: legal, administrative-territorial and financial reforms. At the same time, the peculiarity of the reform in Latvia was the gradual application of two methods of consolidation – the promotion of voluntary association of municipalities and administrative consolidation.

The main goal of decentralization of public authorities in Poland and the consequences of such reform have been established. According to the results of the study of the experience of European countries in the decentralization of public authorities, the main advantages of such a reform have been identified.

**Key words:** decentralization, public authorities, local self-government, community, municipality.

Реформа децентралізації органів виконавчої влади України нині набула масового поширення та знаходиться на активній стадії впровадження саме з точки зору практичної реалізації та втілення визначених на рівні законодавства стратегічних цілей і пріоритетних завдань, які є визначальними для розвитку демократичної держави. При цьому історичними витоками процесів децентралізації в Україні можна вважати приєднання ще у 1997 році до Європейської хартії місцевого самоврядування, що і запровадило стратегічний курс держави на побудову ефективної та дієвої системи територіальної організації влади. Не менш важливим у цих процесах стало і започат-

кування у 2007 році швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO як міжнародної допомоги, що працює в сфері реформи місцевого самоврядування в Україні.

Практика багатьох зарубіжних країн, які вже впровадили реформу децентралізації публічної влади, свідчить, що таке реформування є одним із найефективніших інструментів модернізації та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Прагнення нашої держави щодо входження до європейського співтовариства вимагає реформування української системи публічної влади, що дозволить наблизитися до європейського адміністративно-правового простору. Тому з метою досягнення ефективності впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні та подолання можливих труднощів у процесі її реалізації важливим є вивчення позитивного досвіду зарубіжних держав із проведення реформування публічної влади.

Вітчизняні науковці звертають увагу на те, що історія будь-якої децентралізованої держави є історією суперечностей, зумовлених пошуком найкращої форми організації державної влади [1, с. 6]. На процеси децентралізації в тій чи іншій країні впливає низка факторів, серед яких: 1) історія держави; 2) особливості законодавчої бази; 3) рівні розвитку та культури; 4) історичні, географічні, національні та релігійні особливості; 5) підходи до державного управління тощо. Зазначене зумовлює те, що децентралізація публічної влади набуває різних форм і моделей [2, с. 9–10].

Серед основних моделей децентралізації органів публічної влади, що склалися під час проведення реформ місцевого самоврядування у більшості європейських країн, виділяють англосаксонську, континентальну (романську) та змішану. Англосаксонська модель склалася в країнах із традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування. До країн цієї моделі відносять Великобританію, США, Канаду, Австралію, Нову Зеландію, Індію.

Континентальна (романська) модель місцевого самоврядування склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату та відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях. Така модель характерна для організації муніципальної системи у Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, країнах Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки [3, с. 174].

Федеративна Республіка Німеччина та Австрія є представниками змішаної моделі, що характеризується наявністю в деяких ланках місцевого самоврядування виборного органу, який одночасно може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації [4].

Протягом останніх десятиліть у більшості країн-членів ЄС децентралізація органів публічної влади відбувалася шляхом посилення субнаціональних рівнів управління. Зокрема, шлях об'єднання і посилення власне локального рівня управління пройшли північноєвропейські та окремі постсоціалістичні центральноєвропейські та східноєвропейські країни.

Починаючи з 1950 року, в Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилася (майже на 40 тисяч), що насамперед пов'язано з підвищенням ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція була започаткована у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм [5, с. 5–6].

У повоєнний період однією з перших країн, яка започаткувала впровадження адміністративно-територіальної реформи, стала ФРН. У статті 28 Основного Закону ФРН

(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) від 23 травня 1949 року зазначено, що у землях, округах та громадах народ повинен мати представництво, що є результатом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. Громадам повинно гарантуватися право регулювання всіма справами місцевої спільноти на власну відповідальність у рамках закону. Громадам надається право на самоуправління в межах своїх статутних завдань відповідно до законів. При цьому гарантія самоврядування включає також основи фінансової відповідальності [6]. З урахуванням зазначеного можна дійти висновку, що у Німеччині, як і в сучасній Україні, первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнається громада.

Що стосується децентралізації органів публічної влади у Франції, то законодавче забезпечення цього процесу відбувалося протягом 1982–1986 років, а наступний важливий етап реформ припадає на 2002–2005 роки, коли було підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформа децентралізації Франції стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів і створення автономного регіонального рівня [2, с. 10–11]. Зазначимо, що 27 лютого 2002 року було прийнято Закон про місцеву демократію (Loi relative à la démocratie de proximité), згідно якого створювалися агломерації як об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. Законом передбачено делегування державою адміністративних функцій на місця, а також передачу частини владних повноважень органам місцевого самоврядування [7].

Говорячи про децентралізацію публічної влади в Італії, важливо звернути увагу на те, що на конституційному рівні республіка сприяє місцевому самоврядуванню (стаття 5 Конституції), а механізм Ради місцевих автономій необхідний для співпраці між різними рівнями державної влади через прямий, а не опосередкований контакт (стаття 123 Конституції) [8]. Прийняття в Італії Закону про впорядкування місцевих автономій (Legge Ordinamento delle autonomie locali) (далі – Закону) від 8 червня 1990 року було викликано необхідністю оптимізації розмірів адміністративно-територіальних одиниць і ліквідацією ланок, які для вирішення нагальних проблемних питань місцевого значення не володіли достатнім фінансовим базисом.

Статтею 11 зазначеного Закону регламентовано територіальні зміни, об'єднання та утворення муніципалітетів (громад). Зокрема, передбачено, що для створення муніципалітету необхідна наявність не менше 10 000 жителів. У цій же статті встановлено фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів із населенням чисельністю менше 5000 жителів або їх приєднання до більших муніципалітетів. Вимога статті 16 Закону стосується провінції, населення якої не може бути меншим 200 000 тисяч жителів [9].

У Фінляндії адміністративно-територіальна реформа відбувається не адміністративно-командним шляхом, а має на меті економічне стимулювання добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [10, с. 8]. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації збільшувався у випадках: 1) об'єднання комун із чисельністю населення більше 20 000 жителів; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Важливо звернути увагу на те, що у Фінляндії загальний обсяг муніципальних бюджетів приблизно дорівнює державному бюджету. У юридичному сенсі муніципальні ради є самостійними фінансовими та адміністративними органами [11, с. 103]. Отже, реформа децентралізації органів публічної влади у Фінляндії відбувалася шляхом посилення муніципального рівня за рахунок добровільних об'єднань. Загалом

середній розмір муніципалітетів становить близько 17 000 мешканців, проте є і значна кількість громад, які налічують менше 6000 жителів [5, с. 6].

Ефективність проведення реформи децентралізації та високий рівень розвитку місцевого самоврядування притаманний Швеції. Місцеве управління цієї країни базується на системі комітетів. Важливо зауважити, що посада мера як одноосібного голови виконавчої влади, як і посада голови ради, відсутні. Станом на травень 2020 року в Швеції створено 290 муніципалітетів і 20 регіонів. Рішення приймаються в кожному окремому муніципалітеті чи регіоні.

Оскільки влада таким чином розподіляється між 310 незалежними одиницями, то громадяни мають великі можливості впливати та брати на себе відповідальність за умови в їх місцевому середовищі. Вони роблять це насамперед шляхом обрання місцевих представників до муніципальних та обласних рад кожні чотири роки. Ці обрані представники потім керують (від імені громадян) муніципалітетом чи регіоном. За допомогою рішень більшості в раді вони вирішують, яку політику проводити.

Також важливо звернути увагу на те, як вирішуються питання у сфері податків. Зазначимо, що міська рада приймає рішення про рівень податку, який повинні сплачувати громадяни, а також про те, як слід використовувати податкові гроші та інші доходи. Кожна рада приймає власне рішення щодо свого муніципалітету чи регіону і несе політичну відповідальність лише перед власними жителями [12].

У контексті досліджуваної тематики окремої уваги потребує вивчення адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів публічної влади у Латвії. Впровадження концепції децентралізації розпочалося ще з 1993 року, яка базувалася на трьох важливих складниках: юридичній, адміністративно-територіальній та фінансовій реформах. Такі процеси розпочалися не одночасно, адже передумовами початку реформування, на думку латвійських експертів, мали стати істотні зміни у законодавстві країни про державну службу, реструктуризація інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [11, с. 104].

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи укрупнення – стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку реалізації реформи на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів надавалося чотири роки, що передбачало одночасне фінансове заохочення шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету. Протягом наступного року після завершення цього періоду було проведене адміністративне укрупнення і решти муніципалітетів [10, с. 8].

У 2004 році було створено Асоціацію прибережних муніципалітетів Латвії, яка об'єднує органи місцевого самоврядування Балтійського моря та Ризької затоки. Асоціація складається з 16 муніципалітетів і має на меті об'єднання всіх прибережних органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем і захисту їх інтересів на національному рівні [13].

З 2015 року діє Асоціація місцевого самоврядування «П'єрига» (далі – Асоціація), яка на громадських засадах об'єднує органи місцевого самоврядування Латвійської Республіки, адміністративна територія яких знаходиться у Ризькому районі планування. Метою діяльності Асоціації є захист законних інтересів муніципалітетів, сприяння їх взаємній співпраці та співпраці з установами та організаціями Латвійської Республіки, міжнародних та інших країн, а також сприяння економічному та соціальному розвитку муніципалітетів [14].

Основною метою децентралізації органів публічної влади у Польщі стало максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення

більш ефективних і прозорих політичних інститутів і посилення інститутів громадянського суспільства. Наслідками реформування стали: 1) скорочення кількості воеводств (16 замість 49); 2) зміна розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади; 3) скорочення кількості державних службовців (зменшення бюджетних витрат на управління); 4) реформування механізму перерозподілу податкових надходжень між державним і місцевими бюджетами; 5) відокремлення влади та бізнесу; 6) чітке розмежування функцій і повноважень між державною та місцевою владою тощо.

Якщо діяльність уряду спрямована на вирішення загальнодержавних проблем, зокрема національної безпеки, оборони, зовнішньої політики, то місцева влада займається питаннями економічного розвитку регіонів, розпорядженням бюджетними коштами та майном територіальної громади, веденням самостійного фінансового господарства, а також наближенням системи надання послуг до населення [2, с. 11].

У процесі децентралізації органів публічної влади в Польщі сформовано цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. При цьому всі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: повіти та гміни – органами місцевого самоврядування, воеводства – органами регіонального самоврядування [15, с. 75]. Виходячи з адміністративно-правових засад децентралізації органів публічної влади у Польщі, можна дійти висновку, що саме на рівні територіальних громад зосереджені як основні повноваження, так і фінансові ресурси, що дозволяє вирішувати питання місцевого значення.

Підсумовуючи викладене вище, важливо зазначити, що досвід зарубіжних держав свідчить про важливу роль реформи децентралізації органів публічної влади, впровадження якої позитивно впливає на демократизацію та трансформацію суспільства. Як показує досвід багатьох європейських країн, основними перевагами децентралізації органів публічної влади є: 1) сприяння економічному розвитку регіонів і стратегічному плануванню; 2) розширення прав територіальних громад щодо вирішення нагальних потреб місцевого значення; 3) сприяння прозорості та гласності прийняття рішень на місцях; 4) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням за результати їхньої діяльності; 5) доступність і підвищення якості надання публічних послуг на найбільш наближеному до людей рівні; 6) сприяння соціально-економічному розвитку окремих територій і розширенню прав на місцевому рівні тощо.

При цьому підвищення ефективності та оперативності роботи органів публічної влади багато в чому залежить від успішності проведення децентралізації, що вимагає пошуку та визначення нагально необхідних стратегічних цілей, оптимальних механізмів реформування та врахування досвіду зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади, який є позитивним для розвитку демократичної держави та громадянського суспільства.

### Список використаних джерел:

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. Київ : Рада Європи, 2017. 110 с.
2. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4(39). С. 7-15.
3. Овчар О.М., Сьомова Т.Ю. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 172-176.

4. Хріпливець Д.Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=188>.
5. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
6. Основний Закон ФРН (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) від 23.05.1949. Дата оновлення: 15.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 24.06.2020).
7. Закон про місцеву демократію (Loi relative à la démocratie de proximité) від 27.02.2002 № 2002-276. Дата оновлення: 26.06.2020. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100> (дата звернення: 26.06.2020).
8. Конституція Республіки Італія (Costituzione della Repubblica Italiana) від 27.12.1947. Дата оновлення: 20.04.2012. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (дата звернення: 25.06.2020).
9. Закон про впорядкування місцевих автономій (Legge Ordinamento delle autonomie locali) від 08.06.1990. URL: <http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/1142-90.htm> (дата звернення: 24.06.2020).
10. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад і визначення напрямів його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень і технологій у промисловості*. 2019. № 2(8). С. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.
11. Пянковський В. Іноземний досвід проведення децентралізації: пропозиції для України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Випуск 1(13). С. 102–106.
12. Fakta om kommunal självstyrelse. URL: <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/darforarsjalvstyrelsebra/faktaomkommunalsjalvstyrelse.1569.html>.
13. Latvijas Piekraustes pašvaldību apvienība. URL: <https://www.lps.lv/lv/apvienibas/piekraustes-pasvaldibu-apvieniba>.
14. Pierīgas pašvaldību apvienība. URL: <https://www.lps.lv/lv/apvienibas/pierigas-pasvaldibu-apvieniba/>.
15. Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід і стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 71–77.