

**І. В. Зубар**, кандидат економічних наук,  
старший викладач кафедри публічного управління  
та адміністрування Вінницького державного педагогічного  
університету імені Михайла Коцюбинського

**Ю. В. Онищук**, кандидат економічних наук,  
старший викладач кафедри публічного управління  
та адміністрування Вінницького державного педагогічного  
університету імені Михайла Коцюбинського

## ПРАКТИКА ЄС У ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню питань наукового обґрунтування напрямів реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у відповідності європейським демократичним перетворенням. Акцентовується увага на активізації євроінтеграційних процесів, які вимагають від уряду України імплементації державної моделі управління, адаптованої до європейських стандартів соціально-економічного зростання та розвитку регіонів.*

*Серед пріоритетних реформ вітчизняної територіальної організації влади визначено процес децентралізації, у відповідності базовим принципам організації і функціонування місцевого самоврядування, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Проаналізовано історичний генезис процесів деконцентрації влади в Україні та його нормативно-правове забезпечення. Вивчено практику окремих європейських країн з метою пошуку можливих резервів удосконалення процесів вітчизняної децентралізації влади. Суттєвим рушієм активізації даних процесів у країнах ЄС визнано конституційне закріплення децентралізації влади як основи конституційного ладу держав-членів ЄС. Відповідні зміни у Конституції України не внесені.*

*У практичному плані розширення повноважень локальних адміністративних одиниць у нашій країні найперспективнішою розглядається практика Польщі. Серед найбільш перспективних напрямів удосконалення визначено застосування міжнародних програм співпраці у сфері децентралізації, закріплення функцій координації і реалізації політики децентралізації за єдиним інститутом, удосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, проєкція реформи децентралізації на майнову, земельну та ресурсну сфери. Узагальнено ключові бар'єри дієвості реформи децентралізації, серед яких виділено дефіцит політичного компромісу, бюрократизм та корупція складова у органах адміністративного апарату.*

*Ключові слова: децентралізація, публічна влада, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, зарубіжний досвід.*

### **I. V. Zubar, Yu. V. Onyshchuk. EU practice in decentralization of public authority and prospects of its application in Ukraine**

*The article is devoted to the research of the questions of scientific substantiation of the directions of reforming the system of local self-government and territorial organization of power in Ukraine in accordance with the European democratic transformations.*

*Emphasis is placed on intensifying European integration processes, which require the Government of Ukraine to implement a state model of governance adapted to European standards of socio-economic growth and regional development should be based on in-depth scientific knowledge of successful practices of successful EU countries.*

*Among the priority reforms of the national territorial organization of power is the process of decentralization, in accordance with the basic principles of organization and functioning of local self-government, defined in the European Charter of Local Self-Government.*

*The historical genesis of decentralization processes in Ukraine and its normative and legal support are analyzed. It is determined that the process of territorial consolidation contributed to the formation of enlarged municipalities on a voluntary basis with the subsequent reformatting of the administrative-territorial structure at the district level.*

*The practice of some European countries in order to find possible reserves for improving the processes of domestic decentralization of power has been studied. The constitutional consolidation of decentralization of power as the basis of the constitutional order of the EU member states is recognized as a significant driver of intensification of these processes in the EU countries. Relevant amendments to the Constitution of Ukraine have not been made.*

*In practical terms, the expansion of the powers of local administrative units in our country is the most promising practice in Poland. Among the most promising areas of improvement are the use of international cooperation programs in the field of decentralization, consolidation of functions of coordination and implementation of decentralization policy at a single institution, improvement of financial support for territorial communities, projection of decentralization reform in property, land and resources. The key barriers to the effectiveness of decentralization reform have been summarized, including the lack of political compromise, bureaucracy and corruption in the administrative apparatus.*

*Key words: decentralization, public authority, territorial organization of government, local self-government, foreign experience.*

**Постановка проблеми.** У світлі прогресивних демократичних перетворень організації публічної влади в Україні особливої уваги потребує наукове обґрунтування напрямів реформування системи місцевого самоврядування. Ключовим стратегічним питанням модернізації процесів територіальної організації влади має стати вектор забезпечення спроможного місцевого самоврядування, яке буде здатне забезпечити комфортні соціальні умови для жителів громади та надання якісних державних послуг.

Особливу увагу варто приділити Європейським принципам місцевого самоврядування, які стали орієнтиром для розвитку національного законодавства про місцеве самоврядування більшості країн ЄС. Як свідчить досвід європейських держав, саме проведення децентралізації влади забезпечило позитивний результат із забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, високого рівня життя громадян та надання якісних послуг. Сучасна активізація євроінтеграційних процесів в Україні вимагає переформатування державної моделі управління, адаптованої до європейських стандартів соціально-економічного зростання та розвитку регіонів. Це свідчить про те, що започаткована модель децентралізації в Україні, може мати свої національні особливості однак має бути основана на поглибленому науковому пізнанні результативних практик успішних країн ЄС. Це дозволить забезпечити ефективну, науково обґрунтовану модернізацію вітчизняної моделі публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема критичного аналізу закордонного досвіду територіальної організації влади та аналізу реформи децентралізації України присвятили свої наукові праці учені Я. В. Журавель [2], В. І. Захарченко [4], І. В. Хребтій [14] та ін.

**Мета статті** полягає у науковому пізнанні результатів реалізації пріоритетних реформ територіальної організації влади і місцевого самоврядування в Україні та аналіз практики успішних країн ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи практику територіальної організації влади країн ЄС, варто відзначити, що основоположним документом виступає «Європейська хартія місцевого самоврядування». Саме він регламентує базові принципи організації і функціонування місцевого самоврядування як субсидіарність, повсюдність місцевого самоврядування, фінансова самодостатність, демократичність [1]. Даний документ також є ключовим орієнтиром на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні, що передбачає відповідність принципам

Децентралізації управлінських та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією із найбільш важливих та масштабних реформ в умовах незалежності України. Дана реформа має на меті вирішення гострих соціально-економічних дилем на шляху розвитку громадянського суспільства. Модель децентралізації є результатом тривалої еволюції адміністративної системи – вона може бути прямо закріплена у конституції і законах чи ґрунтуватися на правовій доктрині системних реформ, проведених у більшості посткомуністичних країн.

Аналізуючи генезис процесів децентралізації, звернемо увагу, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо дотримання європейських стандартів місцевої та регіональної демократії, ставши членом Ради Європи у 1995 р. та ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування у 1997 р. Однак відзначимо той факт, що розпочатою реформу децентралізації можна вважати лише із 2014 року внаслідок схвалення Кабінетом Міністрів України «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» який передбачав стимулювання об'єднання громад з метою усунення адміністративної парцеляції [10]. Таким чином в Україні розпочався масштабний процес децентралізації і територіальної консолідації, що сприяло формуванню на добровільних засадах укрупнених муніципалітетів.

Наступним вагомим етапом децентралізації стало переформатування адміністративно-територіального устрою України районного рівня. 17.01.2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову «Про утворення та ліквідацію районів», якою було ліквідовано 490 районів та утворено нові 136 укрупнених районів. Даний процес можна пов'язати із урахуванням норм Директиви ЄС № 1059/2003 «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць NUTS» від 26.05.2003 року. Зміни адміністративно-територіального устрою України забезпечили ліквідацію ряду суперечностей європейським принципам місцевого самоврядування, що дозволило новоствореним громадам досягнути рівноправності на інституційному рівні [8].

Оцінюючи реформу децентралізації в Україні, варто проаналізувати практику європейських країн та виокремити можливі напрями удосконалення. Зазначимо, що кожна із країн ЄС реалізувала власну модель децентралізованої організації місцевого самоврядування, однак, цілком погодимось із позицією І. В. Хребтій [14], у тому, що серед них не існує жодної універсальної парадигми, яку можна без змін використати в Україні. Журавель Я. В. [2], вивчаючи досвід країн ЄС, які пройшли шлях реформування адміністративних моделей управління до децентралізованої організації публічної влади, дійшов висновку, що ключовим вектором у даних процесах стало делегування повноважень у вирішенні проблем місцевого значення на локальний рівень. На переконання вченого, цього вдалося досягти за рахунок спрощення відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цьому сприяло також формування дієвої системи фінансово-економічних та адміністративних важелів впливу інститутів місцевого самоврядування.

Всі держави в світі відрізняються один від одного ступенем децентралізації влади. Згідно рейтингу за індексом децентралізації, який сформував Світовий Банк Реконструкції та Розвитку із 182 країн світу, перше місце займає Данія, друге – Швейцарія, третє – Швеція, а Україна зайняла лише двадцять шосте місце [15].

Зокрема, у конституціях держав-членів ЄС упродовж другої половини ХХ ст. закріплено децентралізацію влади як основу конституційного ладу держави. Наприклад у Конституції Франції 1958 року зазначено, що «устрій Франції є децентралізованим» [5]; основним Законом Італійської Республіки 1948 року регламентовано, що її уряд «приспосовує принципи й методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації» [6]. У нашій країні, як зазначалося вище, процес децентралізації стартував набагато пізніше від країн ЄС, що можемо пояснити другорядністю цих процесів на Конституційному рівні. Це впливає зі змісту ст. 132 Конституції України, де зазначено, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ...» [7]. Тобто, для закріплення у пріоритеті політики децентралізації має бути завершено конституційну реформу, яка передбачає внесення відповідних змін. Відповідний Закон був представлений до голосування у Верховну Раду 16 липня 2015 р. та прийнятий у першому читанні, але так і не був винесений на друге читання. Даний Закон має на меті внесення наступних змін до ст. 132:

- запровадження принципу «унітарності»;
- заміна принципу «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади» принципом «децентралізації влади»;
- запровадження двох дуже важливих та потужних принципів: «субсидіарності» та «повсюдності» місцевого самоврядування»;

Також передбачається внесення змін до ст.133 де визначається, що «грумада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [11].

Звернемо увагу на французьку систему державної влади. Децентралізація у цій країні відзначається тим, що організація місцевого самоврядування трансформована у двох напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування. Спільним з Україною є тривалий (майже 25 років) трансформаційний період. Однак, залишився невирішеним конфлікт між центральною владою та місцевими громадами зокрема при використанні цільових трансфертів і організації контролю над місцевими бюджетами [2], що варто врахувати у вітчизняній практиці децентралізації.

Продовжуючи аналіз можливостей інтерпретації зарубіжної практики в Україні, схилиємось до думки професора Захарченка В. І. [4], який наголошує, що в плані практики розширення повноважень адміністративних одиниць, нашій країні найближчою є польська практика. Порівнюючи адміністративно-територіальний устрій Україна – Польща, відзначимо певну ідентичність, основу на тривірневій системі: область – воєводство, район – повіт, громада – гміна. Зауважимо, що Україна, як і Польща у 1990 році прийняла свій Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [3], який був не гірший, однак у практичній його реалізації виявився не настільки дієвим. Це можемо пояснити тим, що, на відміну від Польщі, в Україні на момент прийняття закону не було необхідної територіальної основи на базовому рівні, що призвело до обмеження повноважень місцевого самоврядування на локальному рівні. Головну відмінність Польської практики місцевого самоврядування, яку варто відзначити – наявність інституту префекта, як представництва державної адміністрації [2].

Реформа децентралізації Польщі проводилась на фундаменті громадянського суспільства, що дозволило підвищити політичний статус органів місцевого самоврядування. Особливо важливим став 1999 рік, коли пройшла нова адміністративно-територіальна реформа та відбувся поділ на статистичні регіони NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) за номенклатурою ЄС [6]. Ураховуючи даний досвід, відзначимо необхідність регулювання величини місцевої територіальної одиниці за самодостатністю та спроможністю задовольняти потреби населення. Авторитетним для України можна розглядати польський досвід формування раціональних за розміром територіальних рівнів LAU (локальних адміністративних одиниць до 150 тис. жителів), причому як більших за розмірами (рівня LAU-1), так і менших (рівня LAU-2 – гмін). Здебільшого гміна налічує більше 5 тис. жителів. В українських умовах локації такого рівня мають бути меншими, оскільки в Україні менша ніж у Польщі щільність населення на середній радіус території [4].

У підсумку узагальнення вітчизняного стану та польського практики децентралізації видається доцільним визначити такі найбільш перспективні напрями використання та імплементації в Україні практики Польщі: ширше використання можливостей українсько-польських та інших міжнародних програм співпраці і поширення практики у сфері децентралізації; визначення єдиного центру та закріплення за ним функцій координації формування й реалізації політики децентралізації; вдосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, підвищення рівня їх фінансової самодостатності та незалежності; розширення реформи децентралізації до майнової, земельної та ресурсної сфер [6]. Використання польського практики дасть змогу істотно підвищити ефективність децентралізації в Україні та наростити темпи її реалізації.

З метою забезпечення Європейських стандартів функціонування системи місцевого самоврядування в Український уряд під егідою Ради Європи та у рамках Плану дій Ради Європи для України імплементує Програму «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Ключові напрями даної Програми передбачають удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, посилення спроможності органів місцевої та регіональної влади у забезпеченні ефективної та сервісоорієнтованої публічної адміністрації, підвищення обізнаності населення щодо результатів та наслідків децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування.

Варто також відзначити, що реформа децентралізації та територіальної організації влади в умовах України стикаються з рядом бар'єрів, зокрема дефіцитом політичного компромісу, бюрократизація та корупція адміністративного апарату на всіх рівнях, що залишається значною перешкодою на шляху успішності розпочатих реформ [12].

**Висновки.** Узагальнивши результати проведених досліджень, відзначимо, що спільним у децентралізації влади більшості європейських країн є політика укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління. У більшості країн ЄС потреба в децентралізації виникла у зв'язку із прогресуючими процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Варіація векторів адміністративної модернізації залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, однак комплексний аналіз зарубіжних практик є корисним для України в контексті оптимізації її адміністративно-територіального устрою шляхом та удосконалення територіальної організації системи публічного управління. Однак мова йде не про пряме копіювання, а глибокий науковий аналіз та інтерпретацію у відповідності до реалій сьогодення. Варто також врахувати той факт, що в Україні одночасно реалізовується цілий пакет реформ: місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, та державної регіональної політики, тому варто зазначити, що українська реформа не використовує чужі кліше, а реалізовує власний автентичний курс.

#### Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, міжнародний документ від 15. 10. 1985 р. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-etail&treatynum=122>
2. Журавель Я. В. Європейський досвід децентралізації влади та перспективи його імплементування в Україні. Юридичний вісник. Одеса гельветика. 2020. № 1. С. 267-273.
3. Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#tex>
4. Захарченко В. І. Європейський досвід вирішення проблем децентралізації: український контекст. Економічний форум. 2019. № 1. С. 9-18.
5. Конститутія Франції. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
6. Конституція Італійської Республіки (з передмовою володимира шаповала) / В.М. Шаповал. Київ. Москаленко О.М., 2018. 62 с.
7. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua.laws/show/254к/96>
8. Офіційний веб-сайт порталу «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/>
9. Офіційний веб-сайт Ради Європи. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 01.04 2014 р. № 333-р. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
11. Проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». № 2598 від 13.12.2019 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)
12. Рада Європи. План дій для України на 2018-2021 рр. Комітет Міністрів Ради Європи. 2018 р. URL : <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563#page=24&zoom=100,53,857>
13. Рекомендації стосовно формування політики з питань правосуб'єктності на місцевому рівні. м. Страсбург, 20.12.2021 р. CEGG/PAD (2021). URL <http://www.slg-coe.org.ua/>
14. Хребтій І. В. Зарубіжний досвід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 6. С. 138-142.
15. Maksym, I. and Anwar, S. (2012), How close is your government to its people? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. URL: [https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/restricted/Kim\\_framework\\_08.pdf](https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/restricted/Kim_framework_08.pdf).

#### References:

1. Council of Europe, International document (1985), *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia* [European Charter of Local Self-Government]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-etail&treatynum=122>

2. Zhuravel Ya. V. (2020), “*Yevropeiskyi dosvid detsentralizatsii vlady ta perspektyvy yoho implementatsii v Ukraini*” [European experience of decentralization of power and perspectives of its implementation in Ukraine], journal *Yurydychnyi visnyk* [Law Herald], vol. 1, pp. 267-273. [Ukraine]
3. VRU, Law of Ukraine (1990), *Pro mistsevi rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia* [The Law of Ukraine About local Councils of Peoples Deputies and local and regional self-government], dated December 07 1990 No. 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#text> (related to 03.02.2022) [Ukraine]
4. Zakharchenko V. I. (2019) “*Yevropeiskyi dosvid vyrishennia problem detsentralizatsii: ukraïnskyi kontekst*” [“European insight into the problems of decentralization: Ukrainian context”], journal *Ekonomichnyi forum* [Economic Forum], vol.1, pp. 9-18. [Ukraine]
5. Constitutional Council (1958), “The French Constitution”, URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>
6. The Italian Parliament (1947), “The Italian Constitution”, URL: [https://www.senato.it/sites/default/files/Costituzione\\_lingua\\_russo.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/Costituzione_lingua_russo.pdf)
7. VRU, Law of Ukraine (1996), *Konstytutsiia Ukrainy* [Law of Ukraine “The Constitution of Ukraine”], dated June 28 1996 No. 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua.laws/show/254k/96-vr> (related to 04.02.2022) [Ukraine]
8. Ofitsiyni veb-sait portalu «Detsentralizatsiia». URL: <https://decentralization.gov.ua/> (related to 02.02.2022) [Ukraine]
9. Ofitsiyni veb-sait Rady Yevropy. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>
10. KМУ (2014), *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini*. [“On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated April 01, 2014 No.333-p: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333> (related to 02.02.2022) [Ukraine]
11. VRU, Law of Ukraine (2019), *Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)* [The Law of Ukraine On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of government)], dated December 13, 2019 No. 2598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=6764](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6764) (related to 02.02.2022) [Ukraine]
12. Council of Europe (2018), *Plan dii dlia Ukrainy na 2018-2021*[Action Plans for Ukraine 2018-2021]. URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563#page=24&zoom=100,53,857>
13. Council of Europe (2021), *Rekomendatsii stosovno formuvannia polityky z pytan pravosubiektnosti na mistsevomu rivni* [Recommendations for the formation of policy on legal personality at the local level]. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/>
14. Khrebtii I. V. (2019), “*Zarubizhnyi dosvid detsentralizatsii na mistsevomu i rehionalnomu rivniakh*” [Foreign experience of decentralization at local and regional levels], journal *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investytsiyy: praktyka ta dosvid], vol. 6, pp. 138-142. [Ukraine]
15. Maksym, I. and Anwar, S. (2012), How close is your government to its people? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. URL: [https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/restricted/Kim\\_framework\\_08.pdf](https://www.sabin.org/sites/sabin.org/files/restricted/Kim_framework_08.pdf).