

УДК 340.13:327.39](4-6ЄС:477)

DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-48-2-164-176>

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ:
ДОСВІД ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Нестерович В.Ф., Антоненко М.І.

**DECENTRALIZATION IN THE LIGHT OF EUROPEAN INTEGRATION:
EXPERIENCE OF SELECTED EUROPEAN COUNTRIES FOR UKRAINE**

Nesterovych V.F., Antonenko M.I.

Статтю присвячено висвітленню досвіду деяких країн-членів Європейського союзу у сфері проведення реформ децентралізації. У світлі інтеграції України до Європейського Союзу, тема децентралізації набуває особливої актуальності, адже успішне впровадження цієї реформи є однією з ключових умов для гармонізації українського законодавства та управлінської системи з європейськими стандартами.

У дослідженні аналізується досвід децентралізації в чотирьох країнах Європи: Італії, Іспанії, Польщі та Франції. Італія представлена як приклад країни, де регіональна автономія є важливим елементом державного устрою. Здійснення реформ децентралізації у цій країні було спрямоване на посилення ролі регіонів у прийнятті рішень, що, однак, призвело до певної нерівномірності в розвитку різних регіонів. Іспанія, зі своєю унікальною системою автономних спільнот, ілюструє, як децентралізація може бути інструментом для збереження національної єдності, незважаючи на наявність значних регіональних відмінностей та сепаратистських тенденцій.

Польща, яка пройшла через масштабні реформи після 1989 року, є зразком країни, яка успішно інтегрувала децентралізацію у свою політичну систему. Польський досвід показує, як радикальні зміни у державному управлінні можуть сприяти економічному зростанню та зміцненню демократичних інститутів. Франція, на відміну від Польщі, демонструє поступовий підхід до децентралізації, орієнтований на збереження централізованого управління з одночасним збільшенням повноважень місцевих органів влади. Це дозволяє Франції підтримувати баланс між централізацією та децентралізацією, забезпечуючи стабільність і ефективність державного управління.

Аналізуючи ці приклади, автори статті роблять висновок про те, що досвід європейських країн може бути корисним для України в контексті її євроінтеграційних прагнень. Зокрема, підкреслюється необхідність врахування українських національних особливостей при адаптації європейських моделей децентралізації. Автори вважають, що Україні необхідно врахувати досвід країн Європи та створити підстави для вдосконалення процесу децентралізації в Україні, зокрема щодо зміцнення фінансової спроможності місцевих громад, розширення їхніх повноважень та покращення механізмів контролю і підзвітності. Стаття також акцентує увагу на важливості забезпечення збалансованого підходу до децентралізації, що дозволить уникнути загроз територіальній цілісності та національній єдності України.

Ключові слова: децентралізація, євроінтеграція, органи місцевого самоврядування, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. 21 червня 2024 р. Рада Євросоюзу схвалила переговорну рамку для України і 25 червня 2024 р. у Люксембурзі розпочалася перша міжурядова конференція між ЄС та Україною на якій офіційно було оголошено про початок переговорів про вступ до Євросоюзу. У подальшому Україна сподівається отримати схвальний висновок Єврокомісії щодо успішного завершення переговорів та відповідності критеріям вступу до ЄС. Висновок Єврокомісії стане підставою до прийняття рішення про підписання Угоди про вступ України до ЄС та ратифікації парламентами держав-членів ЄС угоди щодо набуття Україною повноправного членства в Євросоюзі. На конференції Люксембурзі Голова Ради ЄС Ада Лябіб підкреслила, що «...активна участь громадянського суспільства в процесі реформ залишається важливою для досягнення успіху. Ми вітаємо чітку рішучість України просуватись у програмі реформ ЄС, особливо в нинішньому складному контексті, створеному загарбницькою війною Росії, і очікуємо на подальшу політичну рішучість щодо ретельного та енергійного проведення необхідних реформ» [1].

Серед необхідних для вступу до ЄС реформ, які потрібно провести в Україні – реформа децентралізації, основні етапи якої були реалізовані в Україні перед початком збройної агресії з боку РФ у 2022р. Аналізуючи реформу децентралізації в Україні Єврокомісія відмітила значні успіхи нашої країни в реалізації реформи та ефективність функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. В результаті реформи завершилася територіальна децентралізація - утворено 1469 територіальних громад та 136 районів. Наразі реформа децентралізації потребує удосконалення з урахуванням викликів, спричинених збройною агресією та

окупацією окремих територій держави і удосконалення законодавчих засад у відповідності до рекомендації, наданих Європейською комісією. 8 листопада 2023 опубліковано перший Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС, який містив ряд рекомендацій щодо проведення реформ, у тому числі реформи децентралізації [2]. У першому Звіті Єврокомісія зазначила як позитивні так і негативні аспекти реформи децентралізації в Україні. Зокрема була відмічена відсутність чіткого визначення критеріїв для створення військових адміністрацій – Єврокомісія ставить під сумнів доцільність створення військових адміністрацій на територіях далеких від ведення бойових дій - та розмежування повноважень центральної та місцевої влади. Необхідним є прийняття закону щодо встановлення підстав та критеріїв здійснення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування з боку центральних органів влади. До проблемних питань віднесені низка бюджетна прозорість і відкритість формування бюджету в Україні; низька практична обмеженість запровадження базових механізмів управлінської відповідальності центральних органів влади; недостатньо ефективною є спроможність Уряду України у розробці політик з децентралізації на основі фактів, а пояснювальні записки, які супроводжують законодавчі пропозиції, часто не відповідають необхідним стандартам [3].

З метою виконання рекомендації наданих у першому Звіті, 9 лютого 2024 р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року [4]. 24 квітня 2024 р. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів

України надав Європейській Комісії перший Звіт України щодо виконання рекомендацій у сфері реформ, визначених для України у Звіті про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС 2023 року. Наразі восени 2024 р. Україна очікує на другий Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС, у якому буде надана оцінка проведеним заходам та нові рекомендації.

Про побудову ідеальної моделі децентралізації не заявляла жодна країна, не дивлячись на значний історичний досвід розбудови демократичних моделей управління. Але досвід держав, що провели такі реформи безумовно заслуговує на увагу і особливо корисним для України є досвід держав-учасниць ЄС.

Зміна підходу до формування побудови взаємодії між органами публічної влади, зокрема між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади в останні десятиліття визначили тенденцію адміністративно-правових реформ у державах Центральної й Східної Європи, які на сьогодні є членами ЄС. Від початку 90-тих років ХХ ст. шлях до децентралізованої моделі управління розпочали такі країни, як: Польща, Чехія, Угорщина, країни Балтії, які знаходилися в подібних з Україною історичних, політичних, економічних умовах. Водночас, згадані держави при проведенні реформ орієнтувалися на сталий досвід подібного реформування, які мали держави Центральної Європи - Франція, Іспанія, Італія, Німеччина. Запозичення найкращих практик з децентралізації та пристосування їх до національних систем державного управління допомагає уникнути недоліків, прогалин та колізій, які обов'язково виникають в процесі здійснення реформи децентралізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз процесів та особливостей розбудови моделей децентралізованого управління, форм територіальної

децентралізації, розподілу повноважень та створення механізмів взаємодії і контролю між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в країнах Європи присвяти свої наукові праці такі вітчизняні дослідники, як: С. В. Глизнер, В. П. Грובה, М. В. Зайцева, А. О. Касич, Ю. Ю. Курілов, О. Д. Лазор, Я. В. Мельник, А. С. Петрушко, Г.В. Татаренко, А.С. Чиркін тощо. Проте, різноманіття відносин у сфері децентралізації влади, потребує комплексного аналізу вищезгаданої проблематики та особливостей застосування актів ЄС, котрі закріплюють концептуальні засади процесів децентралізації в державах-членах ЄС.

Мета наукової статті – теоретичне дослідження досвіду держав-членів ЄС щодо здійснення реформи децентралізації, задля розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання питань організації та здійснення місцевого самоуправління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», децентралізація є процесом розподілу функцій і повноважень від центрального управління й складається з двох елементів: адміністративного та політичного, а також двох рівнів: територіального – перенесення частини владних повноважень від центрального міста до інших територій, й функціонального – передачі відповідного обсягу повноважень й вирішення питань зі сторони головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до посадових осіб нижчих рівнів органів публічної влади [5, с. 37]. Основним завданням децентралізації є перехід від централізованої моделі управління в державі, розвиток спроможностей місцевого самоврядування й побудова ефективних

елементі в системі територіальної організації влади в Україні, цілковите виконання норм «Європейської хартії місцевого самоврядування», важливих принципів, як-от: субсидіарності, фінансової самодостатності місцевого самоврядування, повсюдності тощо [6, с. 72]. Реформа децентралізації формує автономію областей відповідно до ухвалених законів, проте верховна влада контролює терміни передання та обсяг повноважень, переданий регіонам [7, с. 120]. Втім, незважаючи на надання місцевій публічній владі значного переліку повноважень, центральне із них – вирішення, які саме повноваження може виконувати місцева влада, і, водночас, в якому обсязі, має право лише загальнодержавна публічна влада.

Аналізуючи підходи впровадження децентралізації, можемо виокремити досвід Італії, Іспанії, Франції та Польщі щодо реформування системи влади, які стали взірцем для здійснення реформ децентралізації та впровадження відповідних змін в інших державах.

Італійська республіка є одним із флагманів щодо успішного впровадження децентралізації на місцевому та регіональному рівні. Правова основа децентралізації в Італії закладена в Конституції 1947 року, стаття 15 якої встановлювала особливий правовий статус областей (регіонів), які є автономними органами з власними повноваженнями і функціями відповідно до конституційних принципів. У сучасній Конституції республіки Італії статтею ст. 114 закріплено, що комуни, провінції, міста і регіони визнаються автономними утвореннями, які мають власні статuti, повноваження та функції згідно з принципами, що викладені в Конституції. Водночас, ст. 123 передбачає, що окремі області мають статuti, які відповідно до положень Конституції й законів Республіки встановлюють норми, які

регулюють внутрішню організацію області та закріплюють право ініціатив й референдумів щодо законів та іншої адміністративної діяльності області, публікація законів й обласних постанов тощо. Згадані норми Конституції Італії реалізовані в Законі «Про місцеві автономії» від 8 червня 1990 р. № 142, що регламентує статутну автономію комун і провінцій, «Закон Басаніні» № 59 від 15 березня 1997 р., що окреслює загальну децентралізацію і Закон № 112 від 31 березня 1998 р., що проводить розподіл між адміністративними функціями [8, с. 4].

Італійське реформа децентралізації передбачає три рівні місцевої ланки публічного управління – регіон (область), провінція та комуна. Першій ланці в результаті здійснення децентралізації надано достатньо широкий обсяг повноважень, а саме: право прийняття регіонального законодавства й здійснення адміністративного регулювання; право законодавчої ініціативи на національному рівні; право проведення референдумів; висування трьох делегатів для участі у президентських виборах.

Зазначений обсяг повноважень був переданий регіональним радам і комітетам, як виконавчим органам, що складаються із членів регіональної ради. Компетенція регіонів поширюється на освіту, охорону здоров'я, транспортні мережі, територіальне планування та розвиток, адміністративні послуги для промисловості та бізнесу, видатки задля їхнього надання здійснюються з регіональних бюджетів тощо. Зокрема, відповідно до власних інтересів і повноважень регіони мають можливість брати участь у програмах і проектах Європейського Союзу. Задля їхнього ефективного здійснення регіони мають забезпечуватись відповідним ресурсом: власним (зокрема, податки та інші надходження, розмір та обсяг яких має

визначатись регіональною радою), і ресурсами від рівного розподілу державного фонду на підтримку економічного прогресу й зменшення соціального й економічного дисбалансу [9, с. 156]. Важливим елементом процесу децентралізації в Італії є передача органам місцевого самоврядування окремих областей певного обсягу повноважень, що в унітарних державах надані центральним органам законодавчої або виконавчої влади (зокрема, прийняття законів), до того ж відбувались зазначені зміни на рівні конституції, деталізувались у статутах, а також затверджувалось парламентом країни; законодавчими актами ці повноваження могли тільки розширюватись (наприклад, області Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія й Валле д'Аоста).

Провінції й комуни також мають свої ради, а виконавчими функціями в провінції наділені президент та «уряд», у комунах – мер, що обирається населенням певної адміністративно-територіальної одиниці. Основними функціями в провінціях для органів місцевого самоврядування є: територіальне планування, регулювання діяльності місцевих поліцейських органів та пожежної служби, транспортне забезпечення та реєстрація, охорона довкілля, забезпечення культурної спадщини, питання медицини й утилізація твердих побутових відходів, контроль за середньою освітою [10, с. 5]; подібний обсяг повноважень належить також муніципальним радам, які здійснюють: утвердження завдань та норм діяльності децентралізованих органів; забезпечення публічної служби щодо надання послуг населенню; запровадження та порядок стягнення податків; нагляд за здійсненням діяльності публічних комунальних закладів тощо [11, с. 17]. У провінціях та комунах, як і в областях, відсутні органи виконавчої влади, адже «уряди» (джунти) й мери здійснюють

великий обсяг делегованих функцій, як агенти центрального уряду. Водночас, мери реєструють народження, смерть, одруження й міграційні зміни, відповідають за громадський порядок, у разі надзвичайних ситуацій можуть видавати спеціальні накази у сфері охорони здоров'я, міського планування та місцевої поліції [12, с. 156].

Моделі децентралізації в Республіці Італія та в Україні мають істотні відмінності. Гаврік Р. О. серед таких відмінностей визначає наступні: в Італії децентралізація розпочалася із передачі повноважень на регіональний рівень, а місцеві громади отримали більше повноважень згодом, в Україні децентралізація розпочалася із надання значних повноважень територіальним громадам, а органи місцевого самоврядування районного та обласного рівня отримали більші повноваження згодом; в Італії на місцевий рівень були передані усі повноваження публічної влади, крім прямо зазначених в Конституції, зарезервованих за державою; частина переданих повноважень визнана як конкуруюча компетенція; в Україні було визначено перелік повноважень органів місцевого самоврядування, інші повноваження залишені за державою [13].

Досвід Італії для України є вельми корисним та має практичне значення. В березні 2021 р. Програма "U-LEAD з Європою" ("U-LEAD with Europe") розпочала реалізацію Проекту "Мости довіри", який спрямований на створення та зміцнення зв'язки між українськими громадами з муніципалітетами в ЄС. Муніципалітети Італії є активними учасниками цього проекту та надають активну підтримку українським громадам що потребують допомоги з огляду викликів збройного конфлікту в Україні. Станом на січень 2024 існує 44 міжнародних партнерства між українськими та італійськими муніципалітетами, які допомагають у пошуку фінансування та

надання інформації, правового консультування тощо. У межах проєкту, з метою взаємного навчання та отримання практичних знань, були організовані візити команд з українських міст до італійських муніципалітетів [14].

Наступною країною, що має цікавий досвід реформи децентралізації є Іспанія. Реформування влади в королівстві Іспанії розпочалася після переходу від авторитаризму до демократії та затвердження Конституції 1978 року. Основний закон передбачив утворення автономних спільнот, провінцій, а також муніципалітетів, що мали високий рівень автономії, у порівнянні із тим, що був у часи Франкістської диктатури.

Муніципальний рівень влади в Іспанії характеризується тим, що урядування забезпечується муніципальними радами, члени якої обираються безпосередньо загальним голосуванням й пропорційним представництвом, а також мерами, що обираються членами ради. Мер стає головою ради, зокрема, повністю бере участь в керівництві муніципальною владою, є очільником муніципальної поліції й має досить великий обсяг повноважень, пов'язаних із кадровими питаннями. Водночас, мер (голова) здійснює важливу функцію зв'язку із громадськістю. Окрім голів, виконавчими органами місцевого самоврядування стали муніципальні комісії, що утворюються в муніципалітетах більше 5 тис. мешканців, та можуть виникати в окремих департаментах й округах. Водночас, у деяких менших за кількістю населення сільських муніципалітетах Північної Іспанії є особлива форма прямої демократії: відкрита рада, яка є загальними зборами мешканців певного населеного пункту [9, с. 121-122].

У провінціях функціонують ради, які створюються радами муніципалітетів провінцій, зокрема, в окремих автономних

спільнотах провінційні ради обираються на основі прямих виборів, проте наділені лише представницькими повноваженнями, бо виконавчу функцію виконують губернатори, що є найвищими виконавчими посадовими особами в державній адміністрації провінцій, призначаються прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ; також діяльність губернаторів в провінціях є безпековою, адже вони керують місцевими безпековими й поліцейськими органами та забезпечують взаємодію місцевих та центральних органів влади.

В автономних спільнотах законодавчі й виконавчі функції надаються органам місцевого самоврядування, а саме місцевим парламентам, що отримують повноваження за результатами прямих виборів; регіональним урядам, що призначаються відповідними місцевими парламентами й здійснюють виконавчу функцію з метою реалізації державної політики у сферах освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, охорони довкілля, культури, спорту, економічного розвитку та туризму, житлового будівництва та благоустрою. Зазначений обсяг повноважень визначений у Конституції та регіональному Статуті про автономію. Водночас, у випадку, коли автономна громада не виконує свої конституційні зобов'язання або вчиняє дії проти загального інтересу нації, ці повноваження можуть тимчасово передаватись представникам місцевого уряду, якого призначає Рада міністрів за поданням прем'єр-міністра. Водночас, прем'єр-міністра проводить моніторинг дій регіонального уряду, проте у надзвичайних ситуаціях має право виконувати повноваження регіональної влади [9, с. 123-124].

Досвід реформи децентралізації в Іспанії має цікаву складову для України – наявність сепаративних тенденції та створення механізмів їх подолання. В Іспанії є регіони з сильним почуттям ідентичності та автономії,

наприклад Країна Басків і Наварра, що мають повну автономію. Саме завдяки децентралізації влади Іспанії вдалося нейтралізувати гострі прояви сепаративних рухів, зокрема так званого Каталонського сепаратизму. Наразі Баскський регіон має більшу автономію, ніж будь-який інший з 16 регіонів Іспанії, в регіоні є власна поліція, система освіти, мова, особливі фінансові відносини з центральним урядом Іспанії. Країна Басків і Наварра не отримують трансферів від центрального уряду, а навпаки – передають уряду кошти для участі у загальних витратах. Як зазначає закріплена у Конституції Іспанії регіоналізація є результатом компромісу. Результатом консенсусу стала унікальна мережа регіональних автономій, відома як «держава автономії». Регіональна автономія є прикладом ефективного вирішення етнополітичних (територіальних) конфліктів. Конституція Іспанії визнає право регіонів і національностей на автономію але проголошує «нерозривну єдність іспанської нації» (ст.2 Конституції Іспанії) [9].

Досвід Іспанії щодо прийняття рішень з питань розвитку місцевого самоврядування безумовно є корисним для України. За проектом «Мости довіри» налагоджені зв'язки між містами Новомосковськ, Кременчук та Нікополь Баскською асоціацією муніципалітетів. Баскські міста Більбао та Віторія організували збір для допомоги постраждалим під час збройної агресії РФ громадам України, в громадах Іспанії створені притулки для українських громадян. Визначаються практичні партнерства для відновлення інфраструктури України, зокрема муніципалітети Більбао, Віторія-Гастейс і Доностія-Сан-Себастьян, запропонували свій досвід в управлінні водними ресурсами, визнаючи складну ситуацію, що склалась наприклад у Нікополі [15]

Перша хвиля реформи адміністративна децентралізації у Франції відбулась у 1982 році, основою реформи є передання повноважень від префектур – органів державної виконавчої влади в системі регіонального управління - муніципалітетам, які, в свою чергу, делегували право забезпечувати послугами населення представникам бізнесу через систему контрактів, зокрема, у сфері надання комунальних послуг. Територіальним громадам - регіон, департамент, комуна, – було делеговано окремий обсяг повноважень від держави, було скасовано наглядову функцію префекта, що передавалась адміністративним судам і регіональним рахунковим палатам; було передано виконавчі функції від префектів до голів представницької асамблеї; регіони та департаменти натомість виконавчу владу передавали від представників держави (префектів) до відповідних рад територіальних громад.

Наслідком нової адміністративної реформи у Франції, яка розпочалась у 2011 році, стало об'єднання комун та передача їм більшого обсягу повноважень, а саме: з'єднання комун, територіальної юрисдикції, представницького й виконавчого органів та власного бюджету. Відповідне міжмуніципальне об'єднання сформувало міжмуніципальний представницький орган – муніципальну раду, представники якої обирали комунальну раду, а згодом їх буде безпосередньо обирати населення комуни. Міжмуніципальні ради мають велику кількість повноважень, як-от: відповідальність за планування, громадський транспорт, збір і переробку сміття, каналізацію й воду, міські дороги (окрім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Префект, що є представником держави, може ініціювати

додаткове об'єднання комун і створювати приводи для дискусій, хоч від префектів частково відходить компетенція щодо об'єднання комун, зокрема в питанні забезпечення правопорядку [12, с. 160]. Відповідно до закону префекти призначаються та звільняються Президентом Республіки за поданням Кабінету Міністрів. Особливість інституту префектів Франції є те, що префект є професійним державним службовцем. Він не є політичним призначенцем, винятком є польська модель представництва уряду на місцях в особі воєводи, який є політичною фігурою. Ознака професійності означає, що кандидат на посаду префекта має пройти спеціальну підготовку, мати відповідну освіту та управлінський досвід. У Франції щоб стати префектом префектом, необхідно пропрацювати щонайменше 15 років супрефектом і мати досвід роботи в міністерствах. Префект має функцію контролю за законністю рішень місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування надсилають прийняті рішення до префектури, префект, якщо вбачає порушення закону у них чи потенційну небезпеку для життя і здоров'я громадян, може зупинити ці рішення через адміністративний суд, але попереднього контактує щодо вирішення ситуації з органом прийняття рішення та надає можливість змінити рішення.

В Україні майбутній інститут префектів в своїй основі має саме французьку конструкцію, проект змін до Конституції України щодо децентралізації фіксує формулу призначення та звільнення префекта з посади таким чином: «Префект призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України». Інститут перфектів може з'явитися після набрання чинності змінами до

Конституції щодо децентралізації та, після ліквідації місцевих держадміністрацій.

А.С. Чиркін, аналізуючи особливості місцевого самоврядування Франції, приходять до висновку, що: «...досвід Франції у сфері місцевого управління корисним для України, адже влада Франції не пішла шляхом примусового скорочення кількості комун, а створила всі необхідні умови для добровільності таких процесів і всебічно сприяла їх об'єднанню задля організації ефективного управління. Позитивним також є те, що реформування місцевої влади у Франції відбувалось поступово й комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалось ростом компетенції місцевого самоврядування й збільшенням обсягу фінансових ресурсів, якими володіють комуни» [16, С.179].

Для України, у питаннях децентралізації, надзвичайно цікавим є досвід Польщі, яка історично має багато спільного з нашою державою. Як зазначає А.С. Чиркін: Польща виступає прикладом обережного, виваженого, поступового формування системи місцевого самоврядування. Геополітична близькість, співмірність територіальних і демографічних показників, а також відчутні досягнення у сфері розвитку системи місцевого самоврядування роблять її досвід найцікавішим і найціннішим для України» [17].

Адміністративно-територіальні устрої України та Польщі дуже схожі між собою, та складаються з трьох рівнів: перший рівень представлений базовою одиницею до якої входить декілька територіальних одиниць (населених пунктів) є громада (Україна) або гміна (Польща); другий рівень складає район (Україна) та повіт (Польща); третій рівень представлений областю (Україна) та воєводством (Польща). Можна зазначити, що

децентралізація в Польщі передбачала, з однієї сторони, збільшення чинних адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, воєводства, повіти), а, з іншої сторони, створення нових (гміни) і збільшення обсягу повноважень нових (громад населених пунктів).

Процеси децентралізації в Польщі пройшли декілька етапів:

1. створення територіальних громад, тобто гмін, як правило, міст, сіл, кількох сіл чи районів міста;

2. формування повітів і воєводств, що викликало перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади, зміну процесів податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Водночас, частково було збережено централізаторський погляд на призначення органів виконавчої влади на місцях, наприклад, воєвода має призначатись прем'єр-міністром Польщі за поданням Міністра публічної адміністрації, а саме органом виконавчої влади. А втім, для управління воєводством проводять вибори в сеймі; на рівні повіту діє староста та органи управління, що обираються населенням; виконавча влада у гміні реалізується виконавчою радою, на чолі якої в селі є вуйт, в селищі бурмістр селище, а в місти - мер. Характерною ознакою моделі децентралізації в Польщі є співпраця регіонів у формі утворення вільної економічної зони та забезпечення взаємною допомогою між регіонами; чітко розмежовані функції й повноваження державної та місцевої влади, зі згуртуванням головних повноважень (наприклад, щодо економічного розвитку регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальних громад, ведення самостійного фінансового господарства, зокрема, розвиток системи забезпечення населення послугами) й

фінансового ресурсу на рівні гміни [12, с. 159].

Наразі Польща продовжує удосконалювати та підсилювати окремі сфери децентралізації влади, особливо звертаючи увагу на подолання тих складнощів та недоліків, що проявилися на першому етапі реформи. Наприклад - проблеми у фінансовій сфері щодо створення чіткої системи місцевих податків на усіх рівнях. До проблемних аспектів належать також питання якості послуг, які надаються публічною адміністрацією. Слід зазначити, що Україна має подібні проблеми. Зокрема слушною є думка, що децентралізація в Україні є насправді «віртуальним обманом, під яким влада створює ілюзію активної реформаторської діяльності. Насправді ж на місцях відбулася лише зміна адміністративно-територіального устрою, а централізація фінансів навіть посилилася» [18, с. 170].

Висновки. У результаті здійсненого аналізу міжнародного досвіду децентралізації й змін підходів до реформування місцевих органів публічної влади можемо дійти до наступних висновків.

Італія а Іспанія запровадили моделі децентралізації, що передбачають створення трьох рівнів у системі місцевої публічної влади, наділяючи органи першого рівня обсягом законодавчих повноважень, виборність публічної виконавчої влади на місцях і її незалежний характер від органів влади загальнодержавного рівня. Іспанська модель діє на рівні муніципалітету й автономної спільноти, проте рівні провінції виконавчу функцію здійснюють лише місцеві органи виконавчої влади, а не органи місцевого самоврядування, зокрема, здійснення державної політики правоохоронної і безпекової сфери на рівні автономної спільноти надано не органам спільноти, а представникам центрального уряду.

Французька модель децентралізації публічної влади включає передачу повноважень державної влади органам місцевого самоврядування із наділенням контрольною функцією не виконавчу, а судову гілку влади; формування виконавчих органів представницькими органами місцевого самоврядування; об'єднання декількох комун – громад на найнижчому рівні, в об'єднання, що мають більший обсяг повноважень, на відміну від того, що надавалось комунам до об'єднання.

У Польщі запровадження децентралізації публічної влади охоплювало: укрупнення адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня, як-от воєводства й повіти, створення гмін, що є новими територіальними одиницями, із наданням їм найбільшої кількості повноважень місцевої публічної влади; поєднання виборного характеру з можливістю призначати на посади у виконавчій місцевій публічній владі.

Дослідження специфіки впровадження реформ децентралізації в різних країнах Європи свідчить про унікальність їх досвіду та підкреслює силу впливу на вибір тієї чи іншої моделі децентралізації влади історичних, політичних, культурних та економічних факторів.

Головними принципами децентралізації в міжнародному співтоваристві є муніципальна самостійність, зокрема, фінансова; незалежність самоврядних одиниць адміністративно-територіального поділу; змоги змінити територіальний поділ і повноваження посадових осіб місцевого самоврядування тільки згідно з конституцією та законодавством; наявність повноважень місцевих органів влади щодо можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом [19, с. 63-64].

Серед важливих для успіху реформи децентралізації положень реформи можна

виділити ефективну регіональну політику, спрямовану на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; дотримання принципу субсидіарності, що допомагає долати протиріччя між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; проведення реформи за умови збереження цілісності держави та її унітарного устрою.

Література:

1. У Люксембурзі розпочалися переговори про вступ України до ЄС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3878781-u-luksemburzi-rozpocalisa-peregovori-pro-vstup-ukraini-do-es.html> (дата звернення: 07.09.2024)
2. Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (дата звернення: 05.09.2024)
3. Євроінтеграція децентралізації: що Україна має виконати для вступу до ЄС. URL: <https://www.chesno.org/post/5820/> (дата звернення: 05.09.2024)
4. План заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року: Розпорядження КМУ від 09 лютого 2024 р. № 133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224> (дата звернення: 07.09.2024)
5. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*. 2019. Випуск 1. С. 36–40.
6. 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.
7. 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. (дата звернення: 07.09.2024)

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Інститут комунального самоврядування в Італії: організаційно правовий аспект. *Держава та регіони*. 2007. № 1. С. 82–88.

12. 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.

13. Гаврік, Р. О. (2024). Італійський досвід впровадження децентралізації публічної влади: особливості нормативно-правового регулювання та співвідношення із досвідом України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*, (11). <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-09>

14. Італійські муніципалітети підтримують своїх колег з України через ініціативу «Мости довіри». URL: <https://decentralization.ua/news/17654?page=5> (дата звернення: 01.09.2024)

15. Як французькі та іспанські міста зміцнюють зв'язки з Україною через «Мости довіри». URL: <https://u-lead.org.ua/news/370>. (дата звернення: 07.09.2024)

16. Чиркін А., Кушнір В. Особливості місцевого самоврядування Франції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020, № 5. 176-180

17. Чиркін А. С. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. №27. 2013. С.564-572

18. Узун Ю. Чинник концепції «Європа регіонів» в процесах децентралізації в Україні. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Соціологія і політичні науки*. 2018. Т. 23. Вип. 2 (31) С. 162-179.

19. Грובהва В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. Вип. 3, № 4. С. 3–8.

References:

1. U Liuksemburzi rozpochalysia perehovory pro vstup Ukrainy do YeS. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3878781-u-luksemburzi-rozpocalisa-peregovori-pro-vstup-ukraini-do-es.html> (data zvernennia: 07.09.2024)

2. Zvit pro prohres Ukrainy v ramkakh Paketa rozshyrennia YeS. URL:https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (data zvernennia: 05.09.2024)

3. Ievrointehratsiia detsentralizatsii: shcho Ukraina maie vykonaty dlia vstupu do YeS. URL: <https://www.chesno.org/post/5820/> (data zvernennia: 05.09.2024)

4. Plan zakhodiv z vykonannia rekomendatsii Yevropeiskoi Komisii, predstavlenykh u Zviti pro prohres Ukrainy v ramkakh Paketa rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu 2023 roku: Rozporiadzhennia KMUvid 09 liutoho 2024 r. № 133-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224> (data zvernennia: 07.09.2024)

5. Hlyzner S. V. Poniattia, typy ta prychny zaprovadzhennia detsentralizatsii v Ukraini. *Politykus*. 2019. Vypusk 1. S. 36–40.

6. Kasych A. O., Petrushko A. S. Upravlinnia protsesamy detsentralizatsii: zarubizhnyi dosvid ta stratehichni zavdannia dlia Ukrainy. *Ekonomika i suspilstvo*. 2017. Vypusk 13. S. 71–77.

7. Kosach I. A., Kulyk O. S. Detsentralizatsiia v Ukraini: tendentsii ta problemni aspekty. *Problemy suchasnykh transformatsii. Serii Pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia*. 2021. № 2. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/issue_2_2021_13/issue_2_2021_13. (data zvernennia: 07.09.2024)

8. Zaitseva M. Detsentralizatsiia publichnoi vlady Ukrainy v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho*

universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Serii Mizhnarodni vidnosyny. 2022. № 2 (56). S. 37–40.

9. Kurilov Yu. Yu. Detsentralizatsiia vlady v Ispanii: samovriaduvannia, rehionalizatsiia ta podatky. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2018. Tom 29 (68). № 5. S. 120–129.

10. Zaitseva M. Detsentralizatsiia publichnoi vlady Ukrainy v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv. Visnyk Kyivskoho natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Serii Mizhnarodni vidnosyny. 2022. № 2 (56). S. 37–40.

11. Lazor O. D., Shelepnytska I. P. Instytut komunalnogo samovriaduvannia v Italii: orhanizatsiino pravovy aspekt. Derzhava ta rehiony. 2007. № 1. S. 82–88.

12. Melnyk Ya. V. Inozemni modeli ta dosvid detsentralizatsii publichnoho upravlinnia. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2020. Tom 31 (70). № 3. S. 155–163.

13. Havrik, R. O. (2024). Italiiskyi dosvid vprovadzhenia detsentralizatsii publichnoi vlady: osoblyvosti normatyvno-pravovoho rehuliuвання ta spivvidnoshennia iz dosvidom Ukrainy. Problemy suchasnykh transformatsii. Serii: pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia, (11). <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-09>

14. Italiiski munitsypaliteti pidtrymaiut svoikh koleh z Ukrainy cherez initsiatyvu «Mosty doviry». URL: <https://decentralization.ua/news/17654?page=5> (data zvernennia: 01.09.2024)

15. Yak frantsuzki ta ispanski mista zmitsniuiut zviazky z Ukrainoiu cherez «Mosty doviry». URL: <https://u-lead.org.ua/news/370>. (data zvernennia: 07.09.2024)

16. Chyrkin A., Kushnir V. Osoblyvosti mistsevoho samovriaduvannia Frantsii. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2020, № 5. 176-180

17. Chyrkin A. S. Okremi pytannia reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii publichnoi vlady v Respublitsi Polshcha. Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka. №27. 2013. S.564-572

18. Uzun Yu. Chynnyk kontseptsii «Ievropa rehioniv» v protsesakh detsentralizatsii v Ukraini. Visnyk ONU im. I. I. Mechnykova. Sotsiolohiia i politychni nauky. 2018. T. 23. Vyp. 2 (31) S. 162-179.

19. Hrobova V. P. Pravovy status ta povnovazhennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Italii: perspektyvy dlia Ukrainy. Pravo i suspilstvo. 2015. Vyp. 3, № 4. S. 3–8.

Nesterovych V.F., Antonenko M.I. Decentralization in the light of european integration: experience of selected european countries for ukraine. - Article

The article is devoted to highlighting the experience of some European Union member states in implementing decentralization reforms. In the light of Ukraine's integration into the European Union, the topic of decentralization is of particular relevance, as the successful implementation of this reform is one of the key conditions for harmonizing Ukrainian legislation and governance with European standards.

The study analyzes the experience of decentralization in four European countries: Italy, Spain, Poland and France. Italy is presented as an example of a country where regional autonomy is an important element of the state system. The implementation of decentralization reforms in this country was aimed at strengthening the role of regions in decision-making, which, however, led to a certain unevenness in the development of different regions. Spain, with its unique system of autonomous communities, illustrates how decentralization can be a tool for preserving national unity despite the existence of significant regional differences and separatist tendencies.

Poland, which went through extensive reforms after 1989, is a model country that has successfully integrated decentralization into its political system. Poland's experience shows how radical changes in public administration can promote economic growth and strengthen democratic institutions. France, unlike Poland, demonstrates a gradual approach to decentralization, focused on maintaining centralized governance while increasing the powers of local authorities. This allows France to maintain a balance between centralization and decentralization, ensuring stability and efficiency of public administration.

Analyzing these examples, the authors of the article conclude that the experience of European countries can be useful for Ukraine in the context of its European integration aspirations. In particular, the authors emphasize the need to take into account Ukrainian national peculiarities when adapting

European decentralization models. The authors believe that Ukraine needs to take into account the experience of European countries and create the basis for improving the decentralization process in Ukraine, in particular, to strengthen the financial capacity of local communities, expand their powers and improve control and accountability mechanisms. The article also emphasizes the importance of ensuring a balanced approach to decentralization, which will help to avoid threats to the territorial integrity and national unity of Ukraine.

Keywords: *decentralization, European integration, local governments, international experience.*

Авторська довідка:

Нестерович В.Ф. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління Донецького державного університету внутрішніх справ.

ORCID: 0000-0003-2614-0426

Антоненко М.І. – кандидат історичних наук, доцент кафедри публічного та приватного права СХУ ім. В. Даля.

Стаття надійшла до редакції 24 жовтня 2024р.