

# АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

©2020 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.1  
JEL: O52; R11; R50; R58

## Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Аналіз європейської практики щодо формування та функціонування місцевого самоврядування та системи публічного управління розвитком територій

Діюча до 2014 р. в Україні система місцевого самоврядування не відповідає існуючим потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувало формування та підтримку належного рівня якості життя громадян, необхідного для повноцінного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, не створювало на відповідних територіях сприятливе для розвитку життєвий простір. Процес становлення та розбудови Української держави потребував термінового реформування адміністративно-територіальної, політичної системи та становлення демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке визначається як право та реальна спроможність територіальної громади в межах законів і повноважень самостійно вирішувати питання місцевого розвитку власних територій. Тому реформу децентралізації влади в Україні у 2014 р. було визначено як одну з пріоритетних, яка передбачає побудову ефективної системи територіальної організації влади та публічного управління соціально-економічним розвитком територій. Детальне вивчення досвіду формування та функціонування місцевого самоврядування, кращих практик країн світу, і зокрема країн ЄС, які досягли сталого розвитку територій і покращили добробут своїх громадян, є актуальним для розвитку сучасної України та її регіонів і територій, а також для становлення власної ефективної системи публічного управління на місцевому рівні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальні громади, території, регіони, публічне управління територіальним розвитком, сталий розвиток, соціально-економічний розвиток.

**DOI:** <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-12-149-156>

**Табл.:** 2. **Бібл.:** 11.

**Ярошенко Ігор Васильович** – кандидат економічних наук, завідувач відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** [iyaroshenko@i.ua](mailto:iyaroshenko@i.ua)

**Семигуліна Ірина Борисівна** – кандидат економічних наук, молодший науковий співробітник відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** [isemigulina@i.ua](mailto:isemigulina@i.ua)

UDC 332.1  
JEL: O52; R11; R50; R58

## Yaroshenko I. V., Semigulina I. B. Analyzing the European Practice on the Formation and Functioning of Local Self-Government and the System of Public Management of Territory Development

Effective until 2014 in Ukraine, the system of local self-government did not meet the existing needs of society. The functioning of local self-government bodies in most territorial communities did not provide the formation and support of the proper level of quality of life of citizens, necessary for the full development of people, their self-realization, protection of rights, provision of high-quality and affordable administrative, social and other services, did not create a favorable living space in the respective territories. The process of formation and development of the Ukrainian State required urgent reform of the administrative-territorial, political system and the establishment of a democratic institution of public power - local self-government, which is defined as the right and real capacity of a territorial community within the laws and powers to independently solve the issues of local development of their territories. Therefore, the reform of decentralization of power in Ukraine in 2014 was defined as one of the priorities, which provides for the construction of an effective system of territorial organization of power and public management of socio-economic development of territories. A detailed study of the experience of the formation and functioning of local self-government, best practices of the world countries, and in particular the EU countries, which have achieved sustainable development of territories and improved the welfare of their citizens, is relevant for the development of modern Ukraine and its regions and territories, as well as for the formation of its own effective public administration system at the local level.

**Keywords:** local self-government, territorial communities, territories, regions, public management of territorial development, sustainable development, socio-economic development.

**Tabl.:** 2. **Bibl.:** 11.

**Yaroshenko Igor V.** – PhD (Economics), Head of Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

**E-mail:** [iyaroshenko@i.ua](mailto:iyaroshenko@i.ua)

**Semigulina Irina B.** – PhD (Economics), Junior Researcher of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

**E-mail:** [isemigulina@i.ua](mailto:isemigulina@i.ua)

Система місцевого самоврядування, що діяла в Україні до 2014 р., не відповідає існуючим потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувало формування та підтримку належного рівня якості життя громадян, необхідного для повноцінного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, створення сприятливого для розвитку життєвого середовища на відповідних територіях.

Процес становлення та розбудови Української держави потребував термінового реформування адміністративно-територіальної, політичної системи та становлення демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке визначається як право та реальна спроможність територіальної громади в межах законів і повноважень самостійно вирішувати питання місцевого розвитку власних територій. Тому реформу децентралізації влади в Україні у 2014 р. було визначено як одну з пріоритетних, яка передбачає побудову ефективної системи територіальної організації влади та публічного управління соціально-економічним розвитком територій.

Детальне вивчення досвіду формування та функціонування місцевого самоврядування, кращих практик країн світу, і зокрема країн ЄС, які досягли сталого розвитку територій і покращили добробут своїх громадян, є актуальними для розвитку сучасної України та її регіонів і територій, а також для становлення власної ефективної системи публічного управління на місцевому рівні.

Вивченню проблем ефективності управління соціально-економічним розвитком територій, регіонів України та країн світу присвячені роботи багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців і практиків, серед яких необхідно виділити: Долішнього М. І., Данилишина Б. М., Кизима М. О., Варналія З. С., Мокія А. І., Лібанову Е. М., Романюка С. А., Куйбіду В. С., Ткачука А. Ф., Ганущака Ю. І., Кузнецова А. В. та інших фахівців.

Унаслідок важливості, складності та взаємозалежності з цілим колом інших соціально-економічних процесів розбудова місцевого самоврядування та вирішення проблем децентралізації в системі публічного управління соціально-економічним розвитком окремих територій постійно залишаються в полі зору дослідників і практиків світу, що надалі визначає перспективність і актуальність вивчення визначеної тематики.

*Мета* статті – вивчення, аналіз європейського досвіду і практик щодо формування та функціонування місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад для використання в системі публічного управління на місцевому рівні та формування й ефективної реалізації політики в Україні в умовах децентралізації влади.

*Завдання* статті – дослідити базові підходи та кращі практики щодо формування, організації та функціонування системи публічного управління на місцевому рівні; ефективність механізмів, інструментів реалізації місцевої політики й ефективного розвитку територіальних громад для можливості їх упродовження в Україні.

В основі побудови системи місцевого самоврядування будь-якої країни лежить її адміністративно-територіальний устрій, який виступає однією з найважливіших складових організації системи публічного управління.

Метою поділу території країни на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування ефективної системи управління територіальним розвитком на основі географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей заради забезпечення максимальної відповідності потребам власного населення.

Іноземний досвід формування адміністративно-територіального устрою характеризується притаманними для кожної країни географічними, історичними, політичними, економічними, соціальними тощо відмінностями. Дослідження таких особливостей, їх впливу на подальший розвиток країни в цілому та місцевого самоврядування зокрема є актуальним у період реформування територіальної організації влади в Україні [6; 7].

Незважаючи на поширення децентралізаційних процесів, окремі країни світу й Європи в питаннях адміністративно-територіального устрою залишаються консервативними, де на сьогодні існують застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та кількістю населення. Прикладами виступають США, Німеччина, Іспанія, Італія, Швейцарія та інші, основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою яких сформувалися ще у XIX ст., у Франції – у XVIII ст., у Великій Британії – були закладені в епоху раннього феодалізму [1].

Ряд країн для побудови дієвої системи територіальної організації влади пройшли через низку реформ у територіальному устрої. Так, у Німеччині відбулася комунально-територіальна реформа в 70-х роках XX ст., в Італії, Бельгії, Данії, Швеції проводилися реформи щодо оптимізації адміністративно-територіального устрою у 1980–90-х роках відповідно [1].

Проведення децентралізації в європейських країнах було зумовлено доцільністю вдосконалення їх адміністративно-територіального устрою. До вибору потрібних змін країни підходили по-різному. Деякі проводили реформи адміністративно-територіального устрою, інші частково змінювали певні його елементи, ще інші не проводили жодних змін.

Метою започаткування процесів децентралізації територіального розвитку для європейських країн стала відсутність у місцевих органах влади достат-

ньої територіальної, демографічної та матеріальної баз для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад, тому реформи розпочи-

налися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і створення різноманітних форм управління на місцевому рівні (табл. 1).

Таблиця 1

**Адміністративно-територіальний устрій окремих європейських країн і його функціональна структура**

Територіальна структура	Функціональна структура
1	2
<p><b>Німеччина</b> Територіальними одиницями є землі, округи та громади. На території (16-ти земель) близько 14000 громад (муніципалітетів), що становлять базову ланку. Другим рівнем є район (300 одиниць). Дворівневий устрій притаманний новим землям (Бранденбург, Мекленбург – Передня Померанія, Саксонія-Ангальт, Тюрингія; західним землям – Саар і Шлезвіг-Гольштайн). Більшість земель мають триланковий устрій – округи, райони та громади (Баварія, Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижня Саксонія, Рейнланд-Пфальц, Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія). Великі міста прирівнюються до району</p>	<p>Земля самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування: в загальних рисах – у земельних конституціях, а більш конкретно – у спеціальних законах. У всіх землях, крім Гессену, існує муніципальна система ради; обирається прямим голосуванням терміном на 5 років (термін повноважень від 4 до 6 років). Раду очолює мер, що виступає як голова ради й адміністрації; обирається прямим голосуванням; термін повноважень – від 4 до 9 років. Район є територіальною основою для функціонування органів місцевого самоврядування і представників державних органів виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Органами місцевого самоврядування в районах є районні ради; обираються прямим голосуванням від 1 до 4 років. Місцеві адміністрації району очолюють ландрати; обираються безпосередньо населенням або районними радами на 5–8 років. В окрузі органами управління є урядові президенти; призначаються земельними урядами чи їх канцлерами; належать до системи виконавчої влади земель і підпорядковані міністрам внутрішніх справ земель. При урядових президентах функціонують урядові президії, що мають статус апарату урядового президента</p>
<p><b>Франція</b> Має п'ятиланковий адміністративно-територіальний устрій. Територіальними одиницями є комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Кантон і округ не мають органів урядування та фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних органів. Існує низка спеціальних округів – військових, судових, шкільних тощо, межі яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць. Регіон, департамент і комуна мають органи місцевого самоврядування та становлять територіальну основу діяльності самоврядних територіальних колективів</p>	<p>Регіони є територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування. У них функціонують виборні ради на чолі з головами, а також префекти як представники держави. Регіональний префект є гарантом реалізації національних інтересів і узгодженості державних послуг у регіоні, очолює та координує діяльність префектів департаментів, що діють у регіоні. Забезпечує адміністративне управління державними інститутами в регіоні; належне здійснення своїх повноважень органами публічної влади в регіоні; адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в межах регіону. Департаменти є територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування, а також діяльності органів державної влади. Органами місцевого самоврядування в департаментах є ради, які обирають своїх голів. Голова очолює раду і водночас є керівником її виконавчого органу. У департаменті функціонує префект, який реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун. Комуна є базовою територіальною одиницею, правовий статус регулюється Кодексом законів про муніципальну адміністрацію від 1957 р. з поправками. Більшість комун є невеликими за розміром і нечисленними за кількістю населення (близько 90% комун мають менше 2 000 громадян, проте деякі комуні налічують більше 500 000 мешканців). Представницьким органом комуни є муніципальна рада. Кількість членів і порядок її формування залежать від чисельності населення (менше 100 жителів – 9 осіб; 100 000–149 999 жителів – 55 членів; понад 300 000 – 69 членів). Найбільші міста Франції мають особливий статус. Найважливішою особливістю правового статусу комун є відсутність у них органів виконавчої влади в особі призначуваних урядом чиновників. Функції представника уряду виконує мер комуни, що має подвійний статус – представник територіального колективу та представник держави в комуні; обирається муніципальною радою</p>

1	2
<p><b>Італія</b> Територіальний устрій становлять громади, провінції та області</p>	<p>Комуни є базовою ланкою (понад 8 000 комун), в них функціонують мер і виборна рада від 15 до 80 осіб. Комуни об'єднані в 103 провінційні райони (за зразком французького департаменту). Провінція обирає власну раду та президента за системою пропорційного представництва, діяльність яких контролюється префектом, призначеним національним урядом. Провінції об'єднані в регіони (області), які обирають раду та президента. П'ять регіонів, які межують з іншими країнами, мають спеціальний статус – наділені законодавчими повноваженнями</p>
<p><b>Польща</b> Гміна є базовою ланкою. Нараховується 2 489 гмін (з урахуванням міст зі статусом повіту 2 554). Повіт є другою (проміжною) ланкою. Налічується 308 повітів («земські повіти») та 65 міст зі статусом повіту («міські повіти»). Місто-повіт має двоякий статус – гміни та повіту. Воєводство є третім рівнем, основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та гмін – від 71 до 325</p>	<p>Рада гміни виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції. Термін повноважень 4 роки. Чисельність – від 15 до 45 членів ради (від кількості населення гміни). Виконавчою владою гміни є виконавча рада у складі трьох – семи осіб. Віят (бурмистер, президент міста) обирається радою гміни кваліфікованою більшістю голосів. Рада повіту (у місті-повіті – рада міста) є представницьким і контролюючим органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний термін. Склад становить від 15 до 29 членів залежно від кількості населення. Виконавчим органом у повіті є виконавча рада із 5–7 осіб у складі: староста, віце-староста та члени, що обираються повітовою радою за поданням старости. У місті-повіті ці функції здійснює президент міста. Сеймик воєводства є представницьким і контролюючим органом. Управління воєводства є виконавчим органом</p>

Джерело: складено за [2; 10; 11].

Так в **Італії**, відповідно до законодавства про устрій місцевих автономій, було запроваджено оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць шляхом ліквідації малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [2]. Нові комуни можуть створюватися за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів. На законодавчому рівні передбачено фінансові стимули для об'єднання та подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тис. жителів або для їх приєднання до більших комун.

**Н**еобхідність проведення реорганізації місцевого управління у **Швеції** було зумовлено потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць (до середини 40-х років ХХ ст. існувало більше 2 000 комун з населенням 100–1000 осіб), які не могли забезпечити ефективного виконання зростаючого обсягу власних завдань і перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів [11]. У результаті запровадження низки законодавчих та організаційних заходів кількість комун скоротилася в 10 разів (зараз налічується 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб). Відповідні реформи територіального устрою в інших державах Європи (в другій половині ХХ ст.) скоротили чисельність муніципалітетів: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6% [11].

На відміну від інших європейських країн, децентралізація у **Франції** відбувалася без зміни карти адміністративного поділу. Існування в країні понад 36 тис. комун обумовлено історичними, географічними, економічними та іншими причинами. Цим комунам, шляхом реформування системи управління, було передано більшість повноважень щодо забезпечення своєї життєдіяльності (соціальні послуги, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Французькі комуни мають однаковий правовий статус, але можливості виконувати надані їм повноваження є досить різними, що на практиці продемонструвало низку проблем і труднощів на рівні життєздатності малих адміністративних форм (80% комун з населенням до 1 тис. осіб; 98% комун з населенням до 10 тис. осіб). Невеликі території з малою чисельністю населення є обмеженими в ресурсах, що унеможливує належне здійснення самоврядних повноважень без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави.

Зазначена проблема в країні вирішується таким чином: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих форм (сіл) надають комуни інших видів, використовуючи власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітні, культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає кому-

нам малих сіл через механізми фінансового регулювання.

Крім того, урядом стимулюється співпраця між комунами, у тому числі шляхом фінансової підтримки: визначено три можливі форми такої співпраці, кожна з яких має свій правовий статус і специфічну податкову базу (такі об'єднання покривають 75% населення Франції).

Передумовами для проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі стали: малий розмір, незначна кількість населення та штучне встановлення кордонів, що становили територіальні одиниці; відсутність у розпорядженні необхідних для самостійного розвитку ресурсів (особливо в менших за розмірами та економічно слабкіших воєводствах); відсутність жодних інструментів реалізації регіональної політики, зокрема власного бюджету.

Метою реформи стала децентралізація публічної влади, базові принципи якої передбачають: територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади; устрій самоврядування не є ієрархічним; структури самоврядування мають доповнюватися, а не взаємно накладатись; ані повітове, ані воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням [3].

Існуюча наразі система публічної адміністрації Польщі передбачає три рівні територіального самоврядування: гмінне, повітове та воєводське. Реформа відбувалася в кілька етапів (протягом майже останніх

10 років ХХ ст.). Першим стало відродження гмінного самоврядування. Наступним етапом стало запровадження нового трирівневого поділу та створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понадгмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства. У результаті повітової реформи на території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, у тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. Третім етапом стало проведення реформи воєводств, був запроваджений триступеневий територіальний поділ держави, територію країни поділено на 16 воєводств [10].

Таким чином, проведені в Польщі реформи надали можливість сформуванню цілісної системи публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації, коли всі рівні адміністративно-територіального устрою представлені органами територіального самоврядування: гміни та повіти – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування.

Основою місцевого самоврядування будь-якої країни становлять жителі першої – базової – ланки адміністративно-територіального устрою. Структуру та компетенції суб'єктів базової ланки адміністративно-територіального устрою в країнах Європи наведено в *табл. 2*.

Таблиця 2

Суб'єкти та компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня в окремих країнах Європи

Базовий рівень	Компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня
1	2
<b>Естонія</b> 227 муніципалітетів	Освіта (дошкільна, початкова та середня); підтримка в належному стані громадських місць; надання соціальних послуг і соціального захисту; піклування про людей похилого віку; забезпечення будівництва житла та комунальних споруд; водопостачання та підтримка каналізаційних мереж; територіальне планування; підтримка в належному стані доріг місцевого значення; управління місцевим громадським транспортом; підтримка правопорядку, пожежна безпека та реагування на надзвичайні ситуації; підтримка та забезпечення муніципальних бібліотек і музеїв; підтримка спортивних майданчиків і громадських місць відпочинку
<b>Італія</b> 8 103 комуни	Допомога громаді та окремим її мешканцям; забезпечення послуг, пов'язаних із підтримкою шкіл (харчування, шкільні автобуси, допомога); дошкільне виховання; культура (підтримка музеїв, виставок, культурних заходів, театру); територіальне планування та підтримка в належному стані доріг місцевого значення; управління місцевим транспортом; будівництво житла; підготовка планів розвитку торгівлі; реєстрація актів цивільного стану; захист довкілля та переробка побутових відходів; охорона громадського порядку (адміністративна поліція); реєстрація земельних ділянок; планування, програмування та регулювання комерційної діяльності; встановлення та управління промисловими та торговими зонами; надання публічних послуг. Закріплені функції органів місцевого самоврядування у сферах, які є відповідальністю держави: забезпечення проведення виборів; реєстрація актів цивільного стану; організація військового обліку; статистична діяльність
<b>Литва</b> 60 муніципалітетів	Місцевий розвиток; територіальне планування; захист довкілля; житлове будівництво; місцевий громадський транспорт; комунальні підприємства та каналізаційні системи; управління переробкою твердих побутових відходів; підтримка та впорядкування цвинтарів; підтримка та благоустрій доріг місцевого значення та громадських місць; освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); курси підвищення кваліфікації; підтримка закладів охорони здоров'я місцевого значення; бібліотеки; музеї та культурні центри; соціальна допомога; громадська безпека; охорона правопорядку; пожежна безпека; туризм і місця відпочинку; реєстрація актів цивільного стану

1	2
<b>Німеччина</b> 14 000 громад	Сфери, у яких органи місцевого самоврядування можуть реалізувати повноваження за їх бажанням і спроможністю (за наявності відповідних ресурсів): стимулювання місцевої економічної активності; стимулювання житлового будівництва та закладів соціального забезпечення; будівництво та підтримка інфраструктури громадського транспорту; культура та спортивні споруди; управління енергопостачанням; тощо. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування зобов'язані реалізувати повноваження в межах, визначених законодавством Федерації та земель: планування міст, будівництво та підтримка мережі доріг місцевого значення; будівництво та підтримка початкових шкіл; підтримка та управління мережею водопостачання та каналізаційною системою; соціальне забезпечення та підтримка молоді; організація та створення зон відпочинку та дозвілля; діяльність щодо урбаністичного розвитку та відновлення природних ресурсів. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування великих міст і міст середнього розміру реалізують повноваження, делеговані державою: реєстрація актів цивільного стану та видача документів, які посвідчують особу; забезпечення проведення виборів; реєстрація іноземців та осіб без громадянства; регулювання дорожнього руху; нагляд за якістю продуктів харчування, готельних послуг, послуг ресторанів та пабів
<b>Польща</b> 2 489 гмін	Землеустрій; управління нерухомістю; охорона довкілля; водне господарство; житлова технічна інфраструктура; місцевий транспорт; соціальна допомога; охорона здоров'я; освіта; культура й охорона пам'яток архітектури; спорт і активний відпочинок; ярмарки, ринки та торговельні центри; озеленення; цвинтарі; запобігання пожежам і повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
<b>Словаччина</b> 2 887 муніципалітетів	Місцеве управління; територіальне планування; стимулювання підприємництва; місцеві податки; будівництво та підтримка доріг; благоустрій громадських місць; організація ринків; благоустрій цвинтарів; захист довкілля; місцевий громадський транспорт; будівництво житла; цивільна оборона; управління муніципальною власністю; стимулювання місцевої економіки; управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; місцева поліція; пожежна безпека; підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; вуличне освітлення; спорт; туризм; культура
<b>Франція</b> 36 763 муніципалітети	Соціальний захист і охорона здоров'я (центри денної медичної допомоги, центри для позбавлених житла, служби санітарного контролю); освіта (створення, будівництво, підтримка та управління системою закладів початкової шкільної та дошкільної освіти); планування розвитку муніципалітету; організація та фінансування шкільного транспорту в межах муніципалітету; організація економічної допомоги територіям у складі муніципалітету (пряма допомога, додаткова до допомоги, яка надається регіоном, на основі угоди; непряма – шляхом надання позик компаніям, які працюють на території, що потребує допомоги); міське планування (підготовка узгоджених схем, міське планування, надання дозволів на будівництво та інших дозволів щодо використання землі); захист довкілля (дренаж, постачання питної води, збір і переробка побутових відходів); культура (художні школи, муніципальні архіви, музеї та музичні школи)
<b>Чехія</b> 6 254 муніципалітети	Управління водними ресурсами; управління мережами теплопостачання; управління збором, переробкою побутових відходів; благоустрій території муніципалітету; благоустрій цвинтарів; охорона здоров'я; соціальний захист і молодіжна політика; управління муніципальною інфраструктурою; підтримка в належному стані доріг муніципального значення; стимулювання економічного розвитку; захист довкілля; територіальне планування; спорт; пожежна безпека. Сфери, у яких держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування окремих муніципалітетів: освіта (дошкільна, шкільна початкова); управління муніципальним транспортом; культура; сільське господарство; енергопостачання; підтримка правопорядку; будівництво житла

Джерело: складено за [1; 4; 9].

В основу правового регулювання функцій і повноважень місцевого самоврядування європейських держав покладено принцип субсидіарності, що закріплений у положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія). Його запровадження пов'язане із формуванням поняття єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування не протиставляються державним, а є

інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що поставили перед суспільством у цілому [4].

Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «...політична влада повинна втручатися лише тоді та в тих межах, при яких суспільство та групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби» [5].

**П**ринцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг. У положеннях Хартії зазначається, що «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином» [8]. Надання будь-яких із цих повноважень іншому органу влади має проводитися з урахуванням обсягу та характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії.

Місцеве самоврядування є найбільш наближене до громадян. Згідно із принципом субсидіарності все, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. При цьому органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні економічні, фінансові та інфраструктурні ресурси. Враховуючи, що органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем, фінансово слабкі місцеві громади мають бути захищені шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу.

Важливе значення для принципу субсидіарності має положення Хартії [8], згідно з яким «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Зазначене є відображенням принципу законності – з огляду на уповноваження місцевого самоврядування здійснювати дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за іншими органами, тобто встановлення загальної компетенції органу самоврядування щодо вирішення питання місцевого значення в межах вимог і закону.

Також у положеннях Хартії втілено «загальнодозвільний» принцип, за яким органи місцевого самоврядування країн наділяються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції та не віднесене до компетенції іншого органу влади.

Отже, повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав ґрунтуються на принципі субсидіарності та розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, – до тієї проблеми, яку він вирішує. Повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, дослідження практики формування та функціонування місцевого самоврядування

в окремих країнах Європи дозволяє зробити певні висновки.

Формування адміністративно-територіального устрою європейських країн відбувалося протягом певного часового періоду під впливом різних географічних та історичних чинників у сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій.

Європейська практика децентралізації характеризується вибіркоким ставленням країн до реформи територіального устрою, прийняття конституційних і законодавчих положень, направлених на зміни в різних сферах організації публічного управління, що відбувалися відповідно до потреб і особливостей кожної країни.

**В**раховуючи наведений досвід європейських країн, доцільність удосконалення територіальної структури на основі оптимізації адміністративно-територіального устрою дасть можливість побудови нової системи місцевого самоврядування та публічного управління територіальним розвитком в Україні.

Закріплення в Конституції змін розподілу повноважень та обов'язків між різними рівнями влади та прийняття відповідної законодавчої бази для оновленої системи територіальної організації в умовах децентралізації дасть можливість забезпечити в Україні ефективне формування та функціонування місцевого самоврядування з дотриманням європейських принципів. ■

## ЛІТЕРАТУРА

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України/Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral\\_zac\\_ya\\_publ\\_chno\\_vladi\\_dosv\\_d\\_evropejskih\\_derzhav\\_ta\\_perspektivi\\_ukra\\_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropejskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)
2. Васильєва Т. А. Реформа государственных институтов в Италии. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133.
3. Конституція Республіки Польща (1997 р.). URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
4. Devolution process in the European Union and the candidate countries. European Union. Committee of the Regions. Brussels, 2003.
5. Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Report of the Coordinating Committee for local and regional authorities (CDLR). *Local and Regional Authorities in Europe*. 1994. No. 55. P. 9–10. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda>
6. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади. *Бізнес Інформ*.

2015. № 12. С. 105–115. URL: [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2015-12\\_0-pages-105\\_115.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2015-12_0-pages-105_115.pdf)
7. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 177–187. URL: [https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2015-4\\_0-pages-177\\_187.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-4_0-pages-177_187.pdf)
  8. Details of Treaty No.122. European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>
  9. Hinc E. Presentation of the Office of The Mazovian Voivodeship. November 2007. URL: <https://slideplayer.pl/slide/83412/>
  10. Majgier B. Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy. W: *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce* (red. M. Granat, J. Sobczak). Lublin, 2004.
  11. The size of municipalities, efficiency and citizen participation (Local and regional authorities in Europe). Series 56. Strasbourg : Council of Europe Press, 1998. 213 p.
- REFERENCES**
- Boryslavska, O. et al. "Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy" [Decentralization of Public Power: the Experience of European Countries and Prospects of Ukraine]. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO. Kyiv : TOV «Sofia», 2012. [https://despro.org.ua/media/upload/decentral\\_zac\\_ya\\_publichno\\_vladi\\_dosv\\_d\\_evropeyskikh\\_derzhav\\_ta\\_perspektivi\\_ukra\\_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publichno_vladi_dosv_d_evropeyskikh_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf)
- Vasileva, T. A. "Reforma gosudarstvennykh institutov v Italii" [Reform of State Institutions in Italy]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 3 (1993): 133.
- [Legal Act of Poland] (1997). <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
- Devolution process in the European Union and the candidate countries. European Union. Committee of the Regions. Brussels, 2003.*
- "Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Report of the Coordinating Committee for local and regional authorities (CDLR)". *Local and Regional Authorities in Europe*, no. 55 (1994): 9-10. <https://rm.coe.int/1680747fda>
- Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Problemni pytannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy ta propozytsii shchodo yikh vyrishennia v konteksti reformy detsentralizatsii vlady" [Challenging Issues of Socio-Economic Development of the Regions of Ukraine and Proposals for Addressing them in the Context of the Reform of Decentralization of Power]. *Biznes Inform*, no 12 (2015): 105-115. [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2015-12\\_0-pages-105\\_115.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2015-12_0-pages-105_115.pdf)
- Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. "Problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini" [Problem Issues of Implementing the Reform of Power Decentralization in Ukraine]. *Problemy ekonomiky*, no. 4 (2015): 177-187. [https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2015-4\\_0-pages-177\\_187.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2015-4_0-pages-177_187.pdf)
- "Details of Treaty no.122. European Charter of Local Self-Government". 1985. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>
- Hinc, E. "Presentation of the Office of The Mazovian Voivodeship". November 2007. <https://slideplayer.pl/slide/83412/>
- Majgier, B. "Problematyka samorzadu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy". In *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*. Lublin, 2004.
- The size of municipalities, efficiency and citizen participation (Local and regional authorities in Europe). Series 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1998.*