

*Хруц Сергій Вікторович,*

*аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, вулиця Гоголя, 29, Дніпроб, Дніпропетровська область, 49000, тел.: 050 682 82 71, email: aspirant.dridu@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5840-4804>*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Анотація.** У статті розглянуто закордонний досвід розвитку територіальних громад, а саме муніципалітетів, комун, а також процесів місцевого самоврядування в процесах децентралізації. Висвітлено історичну складову походження місцевого самоврядування на прикладі Польщі та Пруссії, з її першими кроками в бік децентралізації. Більшу частину дослідження відведено на розгляд змін у країнах після прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування, на прискорення процесів децентралізації, що призвело як до запланованих змін у вигляді відкритості регіонів Європи, так і до не запланованих – у вигляді «напруженості» між місцевими та центральними органами влади. Для більш докладнішого розгляду закордонного досвіду розвитку територіальних громад, було висвітлено такі країни, як Великобританія, Швеція, Німеччина, Франція та Польща. На прикладі Великобританії, як однієї з найбільш успішних прикладів розвитку місцевого самоврядування, було розглянуто встановлення нової політики та її наслідки, як позитивні – у вигляді інновацій у зв'язку між іншими союзами ЄС, забезпечення вирішення екологічних та інших проблем, які раніше було неможливо вирішити; так і негативні – порушення земельних відносин. На прикладі Швеції досліджено, що хартія самоврядування знайшла своє місце у вигляді муніципалітетів. В статі не було розглянуто можливість застосування досвіду інших країн для нашої держави і питання того, як саме можна створити і впровадити інструмент місцевого управління на основі досвіду інших, так як ця проблема занадто індивідуальна та залежна від багатьох чинників. Характерною рисою самоуправління у Польщі стало створення локального управління, базовою ланкою якого стала окрема від державної влади одиниця – гміна. Фундаментальними засадами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща можна визначити: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування. Встановлено, що у Франції наразі існують три основні рівні територіальних одиниць: комуна, департамент та регіон.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, муніципалітет, державне управління, Європейська хартія місцевого самоврядування, територіальна громада.

**Khrusch Sergiy Viktorovych,**

*post-graduate student of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 29 Gogol Street, Dnipro, Dnipropetrovsk region, 49000, tel.: 050 682 82 71, email: aspirant.dridu@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5840-4804>*

## **FOREIGN EXPERIENCE OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

**Abstract.** The article examines the foreign experience of development of territorial communities, namely municipalities, communes, as well as processes of local self-government in the processes of decentralization. The historical component of the origin of local self-government is exemplified in the example of Poland and Prussia, with its first steps towards decentralization. Much of the research has been devoted to considering changes in countries following the adoption of the European Charter of Local Self-Government, to accelerating the processes of decentralization, which led to both planned changes in the form of openness in European regions and unplanned ones – in the form of “tensions” between local and central authorities. For further consideration of the overseas experience of territorial community development, countries such as the United Kingdom, Sweden, Germany, France and Poland have been covered. The example of the UK, as one of the most successful examples of local government development, considered setting new policies and their consequences as positive – in the form of innovations in communication between other EU unions, providing solutions to environmental and other problems that could not be solved previously. ; and negative – violations of land relations. The example of Sweden investigates that the self-government charter has found its place in the form of municipalities. The article did not consider the possibility of applying the experience of other countries to our country and the question of how it is possible to create and implement a local government tool based on the experience of others, since this problem is too individual and dependent on many factors. The characteristic feature of self-government in Poland was the creation of local government, the base of which became a unit from the state unit – the commune. The fundamental principles of the administrative and territorial reform of the Republic of Poland can be defined as: decentralization of state power, transition of state administration under municipal control, creation of a new law on local elections to local councils, restoration of municipal legal entities and restoration of property rights, restrictions on state interference in local affairs. Local self-government in Germany has two levels (districts and communities). The description of self-government structures is not an easy task, as the communal system is within the competence of 16 federal lands, and the Constitution (federal level) is limited in that it guarantees the right to local self-government. Decentralization in France has been found to have three main levels of territorial units: commune, department and region.

**Keywords:** decentralization, local self-government, municipality, public administration, European Charter of Local Self-Government, territorial community.

**Постановка проблеми.** Демократичні зміни, що відбуваються в Україні, тісно пов'язані з необхідністю реформування системи органів публічної влади та розвитку інститутів громадянського суспільства. Досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні. Забезпечення вдалого розвитку територіальних громад відповідає за сталий розвиток країни в цілому. Розглядаючи походження місцевого самоврядування за кордоном, не можна уникнути дилеми, чи можна адаптувати рішення однієї країни для іншої? Ця проблема здається занадто складною, але ми вважаємо, що дослідження зарубіжного досвіду, у тому числі історичного, є необхідним для запозичення досвіду інших країн та його інтеграцію у наші умови. Вищезазначене підкреслює актуальність теми наукової статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему модернізації державного управління вивчали К.Ващенко, Ю. Ковбасюк, М.Михальченко, Н. Обушна, Ю. Сурмін та ін.

**Мета статті** — розглянути закордонний досвід розвитку територіальних громад, звернути увагу на позитивні та негативні аспекти. Донести думку щодо необхідності індивідуаль-

ного розвитку територіальних громад у різних країнах.

**Виклад основного матеріалу.** Територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [1]. Право та змога територіальних громад як безпосередньо так і через представницькі органи місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, забезпечують не тільки інтереси місцевого населення, а й гармонійний розвиток країни.

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку територіальних громад слід розпочати з вивчення найближчого історичного досвіду (19 сторіччя). Так, якщо зробити неглибокий ретроспективний аналіз децентралізації влади на території нинішньої Польщі, то можна побачити, що перші правові норми у бік децентралізації — так звані «муніципальні акти», з'явилися у 19 сторіччі [2]. Тоді відбулася реформа муніципальних прав, яка змінила ситуацію в бік значного розширення можливостей мешканців, давши їм права діяти з важливих питань. Реформа, серед іншого, дала свободу в міста: вони більше не підпорядковувалися главам районів або маршалам.

У Пруссії, де з 1808 року було прийнято указ про міста, також спостерігалися кроки в бік децентралізації.

Згідно з його правилами, в рамках місцевого самоврядування місто створювало раду, функції якої було обрання міського управління. Управління повинні були бути схвалені центральним органам влади. У 1815 році було введено новий адміністративний поділ, при якому муніципалітети були найменшими адміністративними одиницями. Серед них було два типи: сільські і міські. За іншим актам 1850 року і в 1853 році муніципалітети отримали більше функцій. Міська влада мала право призупинити незаконне рішення, дисциплінарно карати мерів та інших членів. Суддя був у праві визначати в муніципальному бюджеті витрати, які рада не прийняла. Цей процес децентралізації в Пруссії, на той момент був направлений лиш на делегування повноважень. [3]

В Австрії реформи децентралізації були значно відкладені. Цього не відбувалося до конституційної реформи під час «весни народів». Адміністративний поділ було введено в середині дев'ятнадцятого століття, коли почався процес створення місцевого управління в його сучасному вигляді. Муніципальна влада була розділена між законодавчими та виконавчими органами. Завдання були розділені на власні і делеговані. Так, в Галіції і Лодомерії існували унікальні одиниці – присадибні ділянки. Їх завдання були схожі на муніципальні, але їх структура ставилася до старих феодальних систем, так як ключову роль все ще брав місцевий керівник або власник землею.

В Росії місцеве самоврядування виникло дещо пізніше. У 1864 році, був прийнятий закон про земельні установи. У 1870 році були створе-

ні муніципальні ради. Усередині них законодавчий орган – «дума», а виконавчий орган – «правління» (обраний «думою»). Вибір керуючого (глави виконавчого органу) повинен був бути затверджений губернатором або, в більш великих підрозділах, міністром внутрішніх справ. Завдання міських муніципалітетів були розділені між власними та делегованими. У 1892 році багато прав, надані муніципальній владі, перемістилися в регіони. Сільські органи місцевого самоврядування отримали можливість володіти набагато ширшими повноваженнями.

Починаючи із прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 році, розвиток децентралізації набув значного прискорення. Так, Європейська інтеграція призвела до більш відкритого прийняття рішень, в рамках якого, уряди об'єднуються як ефективні учасники політичного процесу в Європейському союзі, який використовує термін «Європа регіонів». Це пов'язано з тим, що якщо ЄС має підвищити свою легітимність, він повинен розвивати процес субсидіарності шляхом прийняття рішень на найнижчих рівнях влади. Таким чином, союз буде включати в себе погляди органів влади нижчого рівня, як спосіб децентралізації.

Уряд Великобританії, найкраще адаптувався у нову політику. Місцеве самоврядування максимально використовує можливості, доступні для цього. Інноваційні місцеві органи влади можуть використовувати нові можливості для транснаціональних зв'язків і встановлення контактів з іншими союзами ЄС. Великобританія чітко висловлювала свої інтереси, враховуючи

інституційні механізми, які в підсумку завадили інтересам децентралізації. Місцеве самоврядування є виборним інститутом і має більшу легітимність, ніж виборчі органи і приватні компанії. Прикладом є залучення влади до місцевого уряду. Наприклад, в процесі консультацій з Зеленої книги (міське середовище), органи місцевого самоврядування влаштовують візити в інші міста для обміну досвідом. Ідея полягала не просто в стимулюванні міського середовища, але і у налагодженні діалогу між місцевими політичними інститутами.

У Швеції процес європейської хартії місцевого самоврядування знайшов своє відображення у вигляді муніципалітету як спільноти. Ідея складається з різних поглядів на демократичні ідеали, цивільні, центральні відносини з місцевим урядом, місцеве політичне управління, організаційні принципи і контроль продуктивності. Спостерігаючи як Швеція орієнтує ринок на муніципалітет в поєднанні з посиленням контролю з боку центрального уряду, можна помітити тенденції витіснення місцевого самоврядування. З іншого боку, місцева політична відповідальність за освіту і добробут інституційних інструментів не порушена. Принцип децентралізованої моделі Швеції був встановлений ще в 1862 році, коли було прийнятий перший Закон про місцеве самоврядування. Проте зараз, Швеція є країною місцевого самоврядування насамперед договірною порядку, як «тінь» центрального уряду і парламенту. Хоча роль місцевого самоврядування залишалася незмінною протягом 150 років, муніципалітети та окружні ради значно розширилися в ході розробки

європейської хартії самоврядування. Муніципалітети були об'єднані як політичні і професійні ресурси. В основному у відповідь на це народжувалася досить масова критика, як на експерименти з «вільними комунами» протягом 1980-х років. У 1991 році новий закон про місцеве самоврядування було розширено на свободу функціонування комун. Більш того, децентралізація відповідальності відбулося в 1992 році (від цільових до загальних субсидій). Ці реформи були піком хвилі децентралізації, а також відправною точкою для чогось нового. [4]

З одного боку, Швеція зараз має порівняно високо децентралізовану політичну систему, але нове політичне спрямування також може означати, що розробка політики та надання послуг як правило, відсторонені від місцевих органів влади.

Процес децентралізації у деяких сучасних країнах характеризуються занадто сильною залежністю від центральної влади. Таке становище можна добре побачити на прикладі Австралії. Органи місцевого самоврядування Австралії завжди діяли під загрозою державного втручання управління і розпорядчими регулюваннями.

На наш погляд, найбільш вдалим досвідом побудови місцевого самоврядування та територіальних громад є досвід Польщі. Процес реформування системи місцевого самоврядування у Польщі можна розділити на два періоди – з 1990 по 1998 роки та з 1999 р. і до сьогодні. Його першу фазу характеризує етап інституалізації, що мав на меті становлення нормативної бази, удосконалення територіальні структури, формування організаційні моделі. Разом з цим було виробле-

но й законодавчо закріплено основні принципи взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Інституціоналізацію було розпочато з перегляду Конституції 29 грудня 1989 р., коли польська влада відмовилась від існуючої на той час моделі комуністичного режиму. Натомість, основними засадами влади було проголошено демократію, верховенство права, громадянські свободи. На тлі цього найголовнішим стало впровадження принципу широкого самоуправління — територіального, фактично децентралізації, говорячи сучасною мовою українських реформ.

Наступним чинником став поділ влади на три гілки, фактично — розмежування «по вертикалі» сфер діяльності повноважень між аналогічними органами одного виду, діючими на різних рівнях територіальної організації держави, і встановлення певних правил і норм взаємовідносин між ними. Цей розподіл у подальшому передбачав становлення представницьких органів у територіальних одиницях. В контексті зазначених змін було також змінено назву держави з Польської Народної Республіки на Республіку Польща (РП). Закріплення правових норм, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, відбулося у Законі «Про територіальне самоуправління» від 8 березня 1990 р. Характерною рисою самоуправління стало створення локального управління, базовою ланкою якого стала окрема від державної влади одиниця — гміна. Жителі гміни отримали можливість утворювати територіальну спільноту на підставі фактору проживання на певній території. Найвищим органом гміни стала рада, що форму-

ється за допомогою виборів. Гміна також стала і господарською одиницею, отримавши власний бюджет.

Наступний крок на шляху демократизації місцевої влади і удосконалення територіального управління було здійснено 1 січня 1999 р., коли відбулося відновлення самоврядування у воеводствах і повітах шляхом обмеження влади державної адміністрації у воеводстві. На меті була уніфікація організаційної структури країни. Воеводство є найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воеводства. [5]

Фундаментальними засадами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща можна визначити: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи. Роблячи висновки, щодо статусу територіальних громад в Україні та його конституційної регламентації відповідно європейських стандартів на прикладі Республіки Польща слід відмітити необхідність наповнення цього статусу реальним змістом. [5]

На наш погляд, особливо цінним для України є позитивний досвід функціонування у РП сільських територіальних громад, адже, пріоритетність розвитку сільських територіальних громад в Україні зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства в життєдіяльності лю-

дини, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури [6].

У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як "територіальні корпорації" та в загальних рисах регулює питання їх прибутків. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме: "права жителя на клопотання", "побажання громадян", "рішення громадян" [7].

Вважаємо, що дуже цінним для України є також досвід Франції, яка, в цілому досить схожа на Україну, зокрема, за своєю площею. Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запроваджен-

ням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Розгляньмо докладніше рівень комуни та функції, які покликані виконувати їхні виконавчі органи. Так, термін "комуна" у значенні територіальної громади вживається у Франції. Характерною рисою французьких громад є їх кількість – всього їх у Франції на 2010 рік налічувалося 36 682. Із них більше 22 тисяч громад налічують менш ніж 1 000 мешканців [2]. У кожній такій громаді є мер і муніципальна рада, повноваження яких не залежать від кількості населення. Не всі французькі комуни є найнижчою ланкою в адміністративно-територіальному устрої – комуни Парижа, Марселя та Ліона поділяються ще на муніципальні округи. Комунами управляють виборні муніципальні ради, до яких обирають депутатів шляхом загального прямого голосування кожні шість років [8].

Висновки і пропозиції. На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Розвиток територіальних громад, чи муніципалітетів та комун, насамперед залежить від колишньої інфраструктури влади та самої полі-

тики центральної влади. Досвід інших країн може бути запозиченим, але не цілком, а лише конкретними відповідними аспектами, індивідуально до кожної країни, й не повторюванням чужих помилок.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про місцеве самоврядування в Україні № 280/97-ВР, Закон прийнятий 21 травня 1997 року, у редакції 22 вересня 2016 року, Стаття 1. / Офіційний сайт Верховної Ради України. — Переглянуто: 13 березня 2020.

2. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / Бернар Дрейфюс ; пер. з французької за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition.* 06.2010.

3. Конституційна хартія Пруссії 1850. [Електронний ресурс] — <https://worldconstitutions.ru/?p=678>. — Переглянуто 13 березня 2020.

4. Карлссон Д. Рішення муніципальних парадоксів: виклики для шведів / Д.Карлссон // Місцева політика і Управління – 2013 №50, С.15-49.

5. Хрущ С.В. Зарубіжний досвід розвитку інституту територіальних громад на прикладі республіки Польща та можливості його запровадження в Україні / С.В. Хрущ // Публічне управління в системі координат: демократія, децентралізація, місцеве самоврядування: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року, Мелітополь, Україна) / відп. ред. Ортіна Г.В. – Мелітополь: ФОП Однорог Т.В., 2019. – 276-279.

6. Застрожніков А.Г., Застрожнікова І.В. Державна підтримка інфраструктури села, як передумова сталого розвитку сільського господарства країни. / А.Г. Застрожніков, І.В. Застрожнікова // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)

/ За ред. М.Ф. Кропивка. – Мелітополь: Видво Мелітопольська типографія «Люкс», 2016. – №1. – с.148-152.

7. Кохалик Х. Організація та функціонування системи комунального самоврядування на прикладі міст Німеччини та України: компаративний аналіз / Х. Кохалик // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 25.

8. Дюран В. Э. Местные органы власти во Франции / В. Э. Дюран. – М., 2001. – 211 с. 4.

9. Зуев Ф. Г. Історія Польши / Зуев Ф. Г. Светков В. А. Фалькович С. М. // — М.: Наука, 1993- 258с.

## **REFERENCES:**

1. Zakon Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" vid 21 travnia 1997 roku, № 280/97-VR [Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" from May 21, 1997, № 280/97-BP]. (1998). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

2. Dreyfuss, B. (2010). Dovidnyk terytorialnykh hromad [Handbook of territorial communities]. *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. (9th ed.)*. [in Ukrainian].

3. Konstyuttsiina khartiia Prussii 1850 [Constitutional Charter of Prussia 1850]. (2013). worldconstitutions.ru. Retrieved from <https://worldconstitutions.ru/?p=678> [in Russian].

4. Karlsson, D. (2013). Rishennia munitsypalnykh paradokshiv: vyklyky dlia shvediv [Solutions of municipal paradoxes: challenges for Swedes]. *Mistseva polityka i Upravlinnia – Local Politics and Management*, 50, 15-49 [in Ukrainian].

5. Khrushch, S.V. (2019). Zarubizhnyi dosvid rozvytku instytutu terytorialnykh hromad na prykladi respubliky Polshcha ta mozhlyvosti yoho zaprovadzhenia v Ukraini [Foreign experience of development



of the institute of territorial communities on the example of the Republic of Poland and possibilities of its introduction in Ukraine]. H.V. Ortina (Eds.). Publichne upravlinnia v systemi koordynat: demokratiia, detsentralizatsiia, mistseve samovriaduvannia – Public administration in the coordinate system: democracy, decentralization, local self-government : Proceedings of the All-Ukrainian scientific-practical conference (pp. 276-279). Melitopol: FOP Odnoroh T.V. [in Ukrainian].

6. Zastrozhnikov, A.H., Zastrozhnikova, I.V. (2016). Derzhavna pidtrymka infrastruktury sela, yak peredumova staloho rozvytku silskoho hospodarstva krainy [State support of rural infrastructure as a prerequisite for sustainable development of agriculture]. Zbirnyk naukovykh prats Tavriiskoho derzhavnoho ahrotekhnolohichnoho universytetu (ekonomichni nauky) – Collection of scientific works of the Tavriya

State Agrotechnological University (economic sciences), 1, 148-152 [in Ukrainian].

7. Kokhalyk, Kh. (2010). Orhanizatsiia ta funktsionuvannia systemy komunalnoho samovriaduvannia na prykladi mist Nimechchyny ta Ukrainy: komparatyvnyi analiz [Organization and functioning of the system of communal self-government on the example of cities of Germany and Ukraine: a comparative analysis]. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia – Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia, 25, 331-339 [in Ukrainian].

8. Dyuran, V.E. (2001). Mestnye organy vlasti vo Frantsii [Local authorities in France]. Moscow [in Russian].

9. Zuev, F.H., Svetkov, V.A., Falkovych, S.M. (1993). Istoriia Polshy [History of Poland]. Moscow: Nauka [in Russian].