

7. Носаченко О. Усі в Мережу: як український ритейл адаптується до європейських новацій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/ua/opinions/1406169-usi-v-merezhu-yak-ukrayinskij-ritejl-adaptuetsya-do-evropejskih-novacij>.
8. Новітні торговельні технології у сфері рітейлінгу у секторі харчових продуктів в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://trade-help.com/torgovie-tehnologii/food-retail-v-ukraine.html>- 4.
9. Продуктовый ритейл в Украине. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nk.org.ua/ekonomika/produktoviyu-riteyl-v-ukraine-96693>.
10. Щегельська О. Статистика компаній, які працюють над стратегією, не є оптимістичною: дев'ять із десяти не досягають успіху. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/schegelskaya/strategichna-majsternist-624988.html>.
11. Офіційний сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
12. Офіційний сайт Міністерства фінансів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua>.

Рецензент д.е.н., професор Ковальська Л.Л.

УДК 351-353

Захарченко В.І., д.е.н., професор

Черкаський державний технологічний університет

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

У статті узагальнено досвід децентралізації влади в ряді європейських країн, зокрема в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та Польщі. З'ясовано можливості використання їхнього досвіду в Україні при вирішенні таких проблем децентралізації, як оптимізація адміністративно-територіального поділу, визначення обсягу прав і повноважень адміністративних одиниць, фінансова децентралізація, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація (адміністративна, фінансова), партисипативна демократія, рецентралізація.

Zakharchenko V.

EUROPEAN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION PROBLEM SOLVING: UKRAINIAN CONTEXT

The article summarizes the experience of decentralization of power in a number of European countries, in particular in Germany, France, Italy, Spain and Poland. The possibilities of using their experience in Ukraine in solving such problems of decentralization as optimization of administrative-territorial division, determination of the scope of rights and powers of administrative units, financial decentralization, increase of efficiency of local self-government activities are determined.

Key words: territorial community, local self-government, decentralization (administrative, financial), participative democracy, re-centralization.

Захарченко В.И.

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: УКРАИНСКИЙ КОНТЕКСТ

В статье обобщен опыт децентрализации власти в ряде европейских стран, в частности в Германии, Франции, Италии, Испании и Польше. Выявлены возможности использования их опыта в Украине при решении таких проблем децентрализации, как оптимизация административно-территориального деления, определения объема прав и полномочий административных единиц, финансовая децентрализация, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, децентрализация (административная, финансовая), партисипативная демократия, рецентралізація.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Україні у спадок від колишнього СРСР перейшла надмірно централізована система державного управління. Вона дає «збої» на усіх рівнях і, передусім, на низовому, що при переході до ринкових відносин призвело соціально-економічного занепаду цілих територій, зокрема сільських. Зарубіжний досвід показує, що одним із важелів подолання кризових явищ у суспільному житті, економіці і соціальній сфері окремих поселень, їх альянсів і територій є зміцнення місцевого самоврядування. А це може стати реальністю лише за умови децентралізації влади, одержання позитивних результатів від реформи, яку розпочато у 2014 році. Аби на шляху реформи не виникали «глухі кути», важливо, щоб її провідники (стейкхолдери) не упустили з поля зору найкращі рішення проблем децентралізації в зарубіжних, зокрема європейських, країнах.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Значний внесок у вивчення зарубіжного, в т. ч. європейського, досвіду вирішення проблем децентралізації та можливостей його використання в українських реаліях зробили такі вчені, як М. Баймуратов [1], В. Величко і В. Будакова [2], Б. Данилишин і В. Пилипів [3], О. Бориславська та ін. [4], Ю. Курілов [5], Е. Лижва [6], М. Петришина і О. Колодяжний [7], Н. Пігуль і О. Люта [8], В. Роман [9], В. Слепцов [10], Д. Теодорович [11] та ін. Однак у більшості їхніх праць узагальнення зарубіжного досвіду недостатньо кореспондують із ключовими проблемами децентралізації в Україні.

Цілі статті. Мета дослідження полягає у виокремленні ключових проблем децентралізації в Україні та пошуку кращих практик їх вирішення в зарубіжних, зокрема європейських, країнах.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Основні проблеми децентралізації, які належить вирішити в Україні в рамках відповідної реформи, відмічені в рекомендаціях 102 (2001) Ради Європи, звіті Конгресу місцевих і регіональних Рад Європи [12], Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [13], та публікаціях ряду вітчизняних авторів [2, с. 127-130; 14; та ін.]. Це передусім такі проблеми:

1. Слабкість інституційних засад децентралізації. В діючій Конституції України немає цілого ряду законодавчих норм, які б «розчищали поле» для децентралізації, зокрема щодо змін у адміністративно-територіальному устрої країни, об'єднання територіальних громад, розмежування повноважень центральних органів влади і органів місцевого самоврядування, інституту префектів, матеріальної і фінансової основи органів місцевого самоврядування тощо. Зрозуміло, що без ухвалення цих норм відповідні закони й підзаконні акти не можуть прийматися, бо це відкриває шлях до оскарження їх у Конституційному суді України. Щодо наявних законодавчих норм, то варто зауважити, що вони в багатьох випадках є суперечливими. Так, у ст. 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та в ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що перші й другі органи мають забезпечувати ефективне використання природних, трудових та фінансових ресурсів на підвідомчій території. Фактично це означає, що чіткого розмежування прав і повноважень цих органів у ресурсній сфері немає. Отже, реформа децентралізації гостро потребує зміцнення інституційного, зокрема законодавчого, забезпечення.

2. Недосконалість територіальної основи децентралізації. Система адміністративно-територіального устрою (АТУ), що залишилася в Україні з часів старої жорстко централізованої системи державного управління, не повною мірою відповідає стандартам територіального поділу країн ЄС для статистичних цілей NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic), що включає територіальні одиниці чотирьох рівнів із такою кількістю населення:

– NUTS-1 – від 3 млн. до 7 млн. жителів – утворення, що може розглядатись як державне чи субнаціональне. В Україні територіальних одиниць цього рівня (макрорегіонів) офіційно не виділено;

– NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн. жителів – регіональне утворення, в європейській класифікації – це регіон. Цьому рівню в Україні відповідають АР Крим, 22 області та місто Київ, Донецька і Дніпропетровська області мають більшу кількість жителів, а місто Севастополь – значно меншу;

– NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів – субрегіональне утворення, проміжне між базовою територіальною одиницею та регіоном, наприклад провінція. В діючому АТУ України територіальні одиниці цього рівня не виділяються. Згідно реформи децентралізації, в новому АТУ йому мають відповідати укрупнені райони;

– LAU (локальні адміністративні одиниці) – для яких кількість жителів не фіксується, але логічно припустити, що вона не має перевищувати 150 тис. Це колишні рівні NUTS-4 (нині LAU-1) та NUTS-5 (нині LAU-2). Слід однак мати на увазі, що територіальні одиниці рівня LAU-1 виділяються не у всіх країнах. В Україні до реформи децентралізації рівню LAU-1 відповідали райони у містах, райони та міста обласного значення, а рівню LAU-2 – міста районного значення, селища та села.

Звичайно, оновлений АТУ України має відповідати не тільки критеріям NUTS, але й цілям реформи децентралізації.

3. Надмірна централізація владних повноважень. Надлишок самоврядних повноважень на обласному та районному рівнях призводить до того, що самоврядування на низовому рівні, хоча воно й ієрархічно не підпорядковане верхнім рівням, мало що вирішує.

Крім того, донедавна більшість дозвільних повноважень знаходилося у руках державної виконавчої влади, навіть дозволи на будівництво чи реєстрацію шлюбу. Це вимагає передачі частини повноважень цих органів органам місцевого самоврядування, чіткого розмежування делегованих та децентралізованих повноважень, а також підпорядкування виконавчих органів на місцях місцевим радам.

4. Слабкість фінансово-економічної бази більшості територій. Це призвело до того, що дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування перевищує 70 %, а 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [13]. Це означає, що слід підвищити зацікавленість органів місцевої влади у нарощуванні доходів місцевих бюджетів, забезпечити співмірність повноважень органів місцевого самоврядування та доходної частини місцевих бюджетів, забезпечити усталену та прозору систему трансферів з державного бюджету. Зрозуміло, що зростання власних доходів територій в місцевих бюджетах можливе передусім за рахунок активізації їхнього економічного розвитку.

5. Неefективність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку населення та держави. Нині спостерігається певна відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, особливо в селах, де немає сільської ради. Вона також виявляється в надмірній бюрократизованості процедур вирішення нагальних питань мешканців відповідних громад, у т. ч. й через погіршення якісного складу місцевих рад, особливо за мажоритарно-пропорційної системи виборів. Крім того, державні органи, як і населення, недостатньо контролюють і спрямовують діяльність органів місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що при вирішенні відмічених проблем децентралізації в Україні важливо враховувати кращі зарубіжні практики, але не сліпо їх копіювати. Це можна пояснити тим, що в зарубіжних країнах, залежно від їх державного устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей, проблеми децентралізації вирішуються по-різному.

Для України найбільш цікавим може бути досвід децентралізації, нагромаджений у європейських країнах, близьких до неї за кількістю населення (понад 30 млн. осіб) та територією (понад 300 тис. км²), а саме – у Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та Польщі.

У країнах виділеної групи досить вагомим є досвід *оптимізації адміністративного устрою*, зокрема виділення територіальних одиниць згідно стандартів NUTS. При цьому не всі територіальні одиниці, виділені для цілей статистичного обліку, виступають в якості адміністративних одиниць, наприклад – групи областей у Італії та Іспанії, регіони у Франції (старі, до 01.01.2016 р.) та Польщі (табл. 1).

Таблиця 1

Територіальні одиниці окремих країн Європи¹

Рівні	Німеччина	Франція	Італія	Іспанія	Польща	Україна (до реформи)	Україна (після реформи)
NUTS-1	землі	регіони (нові)	групи областей	групи автономних областей	регіони	макрорегіони ⁶	
NUTS-2	адміністративні округи ²	регіони (старі)	області	автономні області	воєводства	регіони	
NUTS-3	райони	департаменти ³	провінції	провінції	суб-регіони (групи повітів)	–	райони
LAU-1	об'єднання громад	кантони ⁴	–	комарки ⁵	повіти	райони	–
LAU-2	громади	комуни	комуни	муніципалітети	гміни	територіальні громади	об'єднані територіальні громади

Примітки: ¹Напівжирним шрифтом виділено адміністративні територіальні одиниці, звичайним – територіальні одиниці, що служать чи можуть служити (в Україні) переважно для цілей статистичного обліку; ²Виділяються як адміністративні одиниці у чотирьох землях; ³Поділяються на округи, які є проміжною територіальною одиницею між NUTS-3 і LAU-1; ⁴Їхня основна роль полягає в забезпеченні виборчої мережі; ⁵Не у всіх провінціях виділяються як адміністративні одиниці; ⁶Кількість макрорегіонів за О. І. Шаблієм [15].

Джерело: складено за: Адміністративний поділ країн Європи. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/...>; Номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики. *Вікіпедія*. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/...>

Адміністративні одиниці рівня NUTS-1 сформовані тільки в Німеччині (16 земель) та Франції (14 регіонів), причому у першій із країн критеріальним вимогам NUTS за кількістю населення не відповідають 7 земель, у другій – 3 регіони. У Франції рівень NUTS-1 було сформовано, згідно адміністративної реформи, тільки з 1 січня 2016 р., коли набув чинності закон, за яким кількість регіонів було скорочено з 27 до 14. Передбачається, що укрупнення регіонів протягом найближчих 5-10 років дасть економію (передусім управлінських витрат) близько 10 млрд. євро [16]. В Україні формування адміністративних одиниць рівня NUTS-1 недоцільне – через потенційну небезпеку федералізації та розколу країни в умовах російської військової агресії.

Адміністративні одиниці рівня NUTS-2 є у всіх країнах визначеної групи, крім Франції (у зв'язку з формуванням на їх базі одиниць рівня NUTS-1). У Польщі такі одиниці (16 воєводств) були утворені у 1999 р. після ліквідації адміністративного поділу, що включав 49 воєводств рівня NUTS-3. Варто зауважити, що у Німеччині тільки великі федеральні землі поділяються на адміністративні одиниці рівня NUTS-2, тобто адміністративні округи, а саме: Баден-Вюртенберг, Баварія, Гессен та Північний Рейн-Вестфалія. Решта виступають як статистичні одиниці обох рівнів. Це означає, що навіть у найбільших європейських країнах одночасно виділяти територіальні одиниці

обох рівнів (і NUTS-1, і NUTS-2) як адміністративні особливого сенсу немає. Але якщо адміністративними стають територіальні одиниці рівня NUTS-1, то одиниці NUTS-3 мають бути більшими за розмірами, а якщо рівня NUTS-2, то меншими, або їх взагалі може не бути, як у Польщі і в Україні (до реформи децентралізації).

Про оптимальність адміністративного поділу цих країн, а також України певною мірою можуть свідчити кількість, співвідношення (кратність) та розмірні характеристики територіальних, зокрема адміністративних, одиниць різного рівня за NUTS (табл. 2).

Таблиця 2

Кількість та розмірні характеристики територіальних одиниць деяких країн Європи, 2015 р.¹

Рівні	Характеристики	Німеччина	Франція	Італія	Іспанія	Польща	Україна (до реформи)	Україна (після реформи)
NUTS-1	Кількість територіальних одиниць	16	14	5	7	6	6	6
	Середня кількість жителів, тис. осіб	5053	4754	12371	6878	6427	7405	7405
	Середня площа, км ²	22314	48244	60246	72119	52114	100605	100605
	Середній радіус, км	84	124,0	191,9	151,6	128,8	179,0	179,0
NUTS-2	Кількість територіальних одиниць	38	27	21	19	16	27	27
	Середня кількість жителів, тис.	2128	2465	2945	2534	2410	1682	1682
	Середня площа, км ²	9395	25015	14344	26570	19542	22357	22357
	Середній радіус, км	54,7	89,3	67,6	92,0	78,9	71,2	71,2
NUTS-3	Кількість територіальних одиниць	402	101	110	59	72	–	150
	Кратність адміністративних одиниць	25,1	7,2	5,5	3,1	4,5	–	5,6
	Середня кількість жителів, тис. осіб	201,1	658,9	562,3	816,0	535,6	–	296,2
	Середня площа, км ²	888	6687	1507	8556	4342	–	4024
	Середній радіус, км	16,8	46,1	21,9	52,2	37,2	–	35,9
LAU-1	Кількість територіальних одиниць	1374	3804	–	–	380	668	–
	Кратність адміністративних одиниць	–	37,7	–	–	23,8	24,7	–
	Середня кількість жителів, тис. осіб	58,8	17,5	–	–	101,5	68,0	–
	Середня площа, км ²	260	178	–	–	823	904	–
	Середній радіус, км	9,1	7,5	–	–	16,2	17,0	–
LAU-2	Кількість територіальних одиниць	11238	36683	8071	8117	2479	12066	1800
	Кратність адміністративних одиниць	28,0	9,6	73,4	137,6	6,5	18,1	12,0
	Середня кількість жителів, тис. осіб	7,2	1,8	7,7	5,9	15,6	3,8	24,7
	Середня площа, км ²	32	18	37	62	126	50	335
	Середній радіус, км	3,2	2,4	3,4	4,5	6,3	4,0	10,3

Примітка: напівжирним шрифтом виділено показники адміністративних територіальних одиниць, звичайним – тільки статистичних.

Джерело: складено на підставі розрахунків за: Кузнецов А. В. Обновленная многоуровневая сетка регионов ЕС. *ИМЭМО*. 2015. 11 сент. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=1841&printmode; Список країн за населенням. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/...>; Список країн за площею. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/...>

Занадто великі за кількістю жителів адміністративні одиниці рівня NUTS-3 сформовані у Іспанії. За середньою кількістю жителів іспанські провінції навіть «не вписуються» в цей рівень. У деяких країнах має місце тенденція до їх укрупнення. Так, в Італії у 2010 р. було поставлено за мету ліквідувати провінції, які не мають 220 тис. жителів [17]. Однак і нині в цій країні все ще залишаються 15 таких провінцій. Для адміністративних одиниць цього рівня важливе значення має доступність жителів до

їхнього центра. Тому, якщо виходити з цього критерію, то німецькі райони є найбільш зручними для отримання населенням відповідних послуг. Зарубіжний досвід виділення територіальних одиниць цього рівня може бути використаний в Україні в контексті можливого утворення укрупнених районів (згідно реформи), але не як адміністративних одиниць. Така спроба в Україні вже була на початку 1960-х років, але вона з тріском провалилася, тому що об'єднання районів поставило в скрутну ситуацію сільських мешканців, які втратили можливість користуватися послугами лікарень, магазинів, установ соціального захисту, що розташовувались у віддаленому райцентрі. Проте, на нашу думку, одиниці рівня NUTS-3 в Україні варто формувати у вигляді округів. У їхні центри варто перенести деякі функції й, відповідно, адміністративні органи з районів, наприклад відділи охорони здоров'я.

Особливо цінним для України може бути зарубіжний досвід створення оптимальних за розмірами територіальних одиниць рівня LAU, причому як більших за розмірами (рівня LAU-1), так і менших (рівня LAU-2). Українські адміністративні одиниці рівня LAU-1 (райони до реформи) за розмірами найбільше відповідають польським повітам. Дещо більша кількість населення в останніх пояснюється тим, що міста на правах повіту у Польщі повинні мати не менше як 100 тис. жителів (крім колишніх центрів воєводств), тоді як в Україні такі міста (обласного значення) можуть мати й менше 20 тис. жителів, наприклад Бережани у Тернопільській області. Заслужовує на увагу й польський досвід виділення адміністративних одиниць рівня LAU-2 (гмін), особливо щодо кратності до повітів 1 / 6-7. До речі, гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Зазвичай гміна має населення більше 5 тис. жителів. У Італії комуни створюються за наявності не менше 10 тис. жителів. В українських реаліях одиниці цього рівня мають бути трохи меншими за розмірами навіть ніж польські, тому що при значно меншій щільності населення в Україні їх середні радіуси можуть виявитися значно більшими, особливо в сільській місцевості, ніж у Польщі. А для населення дуже важливо, щоб одиниці рівня LAU-2, як основні місця прикладання праці, мали невеликі радіуси. Тому в адміністративних районах України доцільно формувати не 1-2-3 об'єднані територіальні громади, а 5-10.

Досить цікавим є зарубіжний досвід щодо оптимізації розмірів адміністративних одиниць через їх об'єднання, причому одиниць не тільки одного, але й різних рівнів. Так, у Франції у 2002 р. було прийнято закон, що офіційно дозволяв об'єднання населених пунктів та комун, передусім малих за чисельністю жителів, задля створення об'єднань комун, тобто адміністративних одиниць одного рівня. Ще далі французькі законодавці пішли у 2014 р., прийнявши закон про модернізацію територіального управління і створення агломерацій та метрополій (у т. ч. й на основі адміністративних одиниць різного рівня), що дозволило метрополіям Великого Парижа та інших міст мати адміністративний статус [18, с. 6]. Звичайно, створення об'єднань комун, агломерацій (в т. ч. сільських) та метрополій приносить не тільки ефекти концентрації економічної діяльності та синергії, але й дозволяє вирішувати ряд нагальних проблем: для великих міст – це розширення «життєвого простору», для приміських населених пунктів – це поширення інновацій та міського способу життя, доступ до послуг вищої якості.

Деякі адміністративні одиниці у зарубіжних країнах фактично не мають органів урядування, а лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних органів, як, наприклад, округи і кантони у Франції. Окрім таких територіальних одиниць, у Франції існує низка секторальних територіальних одиниць – військових, судових, шкільних та інших округів, межі яких, до речі, не завжди збігаються з межами адміністративних одиниць. В Україні при виділенні, зокрема

госпітальних та шкільних округів, варто дотримуватись меж адміністративних одиниць.

Від розмірів адміністративних одиниць в усіх країнах значною мірою залежить і їхній *статус, обсяг прав і повноважень*. Для України найбільш корисним у цьому плані може бути досвід Франції, Італії та Польщі, де практикується така ж – континентальна (французька) модель місцевого самоврядування, хоча ці країни й суттєво відрізняються за методами децентралізації. Якщо у Франції більше значення надається методу деконцентрації (делегування органами центральної влади частини своїх функцій органам місцевого самоврядування), то в Італії та Польщі – методу деволюції (передачі органами центральної влади частини своїх функцій та повноважень органам місцевого самоврядування, які їх автономно виконують).

У Франції повноваження різних рівнів публічної адміністрації чітко визначені законодавчо. Так, органи самоврядування регіонів (рівня NUTS-1) відповідають за такі сфери, як: економічний розвиток; землекористування та планування; транспорт; освіта, програми перепідготовки кадрів і культуру; утримання та спорудження середніх шкіл; охорону здоров'я; управління європейськими структурними фондами. На рівні NUTS-3 (департаментів) реалізуються повноваження щодо соціального захисту та охорони здоров'я, міського планування, благоустрою, освіти й культури, економічного розвитку та довкілля. На рівні LAU-2 (комун) вирішуються питання у межах таких предметів відання, як: реєстраційні повноваження, виборчі функції, міське планування, довкілля, економічний розвиток, освіта і культура, утримання та ремонт муніципальних доріг, громадський порядок тощо [4, с. 48].

В Італії адміністративні одиниці рівня NUTS-2 (області) наділені повноваженнями у сферах освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу. До компетенцій провінцій (NUTS-3) належать підтримка та розвиток громадського транспорту й співробітництва між комунами, авторизація та контроль приватного транспорту, будівництво та утримання доріг та супутньої інфраструктури в межах провінцій, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Завданнями комун (LAU-2) є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло [19, с. 9].

У Польщі адміністративні одиниці рівня NUTS-2 (воєводства) концентрують повноваження в таких сферах, як: вища освіта; охорона здоров'я (зокрема високоспеціалізована медична допомога); культура та охорона пам'яток; соціальна допомога; родинна політика; модернізація сільськогосподарських теренів; просторове планування; громадський транспорт та публічні шляхи сполучення; фізична культура та туризм; охорона прав споживачів; громадська безпека; обороноздатність. Повноваження повітів (LAU-1) зводяться до публічної освіти (утримання шкіл, які перевищують рівень гімназій), охорони громадського порядку і загальної безпеки, протипожежної безпеки, запобігання стихійним лихам і усунення їх наслідків, утримання повітових лікарень, боротьби з безробіттям, будівництва і утримання доріг свого рівня, соціальної допомоги, реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав тощо. Досить широкими є повноваження гмін (LAU-2): публічна освіта (початкові школи та гімназії); культура (бібліотеки, будинки культури); гмінні дороги та місцевий транспорт; управління ринками; охорона здоров'я (на первинному рівні); порядок і безпека на своїй території; організація комунального господарства; інші сфери [19, с. 9].

З наведеного видно, що повноваження адміністративних одиниць у різних країнах сильно різняться. Напевно, Україні в плані повноважень адміністративних одиниць найбільше підходить польський досвід і то не у всьому. Якщо, навіть дуже успішні польські гміни у сільській місцевості самостійно не здатні реалізовувати повноваження, зокрема у сфері публічної освіти, то який сенс передавати їх на низовий рівень в Україні, якщо її територіальні громади фінансово менш спроможні [20].

Звичайно, проблеми фінансової спроможності територіальних громад існують у всіх країнах виділеної групи і здебільшого вони вирішуються (меншою мірою у Франції) на засадах *фінансової децентралізації*. У Франції близько 50 % доходів місцевих бюджетів формується за рахунок місцевих податків, які бувають чотирьох видів: податки на власність (житло, земля) – 51,7% надходжень; податки на бізнес – 32,5 %; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7 %; податки на використання специфічних товарів (акцизи) – 2,9 %. Причому уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть знижуватися та розподілятися між різними рівнями управління. Щодо публічних видатків, то через місцеві бюджети здійснюється лише близько 20 % із них [3, с. 7].

Особливо вагомим є досвід фіскальної децентралізації у Італії та Польщі, причому як в частині надходжень від податків, так і частині видатків. В Італії державні податки становлять більшу частину податкових надходжень – 53,1 %, місцеві податки – 15,4 %, внески і відрахування на соціальне страхування – 31,5 % [21]. До речі, і в багатьох інших розвинених країнах державні податки складають близько половини податкових надходжень. Так, в економічно успішній Канаді на них припадає 48 % надходжень, на провінційні податки – 42 % надходжень і на місцеві – 10 % [22].

Щодо обласних бюджетів, то в Італії вони формуються за рахунок податків та інших надходжень, кількість та розмір яких визначає не центральна, а регіональна рада. Головним є регіональний податок на виробничу діяльність, що був введений в 1998 р., замінивши безліч дрібних податків і зборів. Надходження від нього йдуть в основному на покриття витрат на охорону здоров'я. Цікаво, що влада найбільш розвинених областей, в саме – Венето та Ломбардії, які продукують третину ВВП країни, ставлять питання перед центральною владою щодо широкої фінансової автономії: щоб у областях залишалось до 90 % податків [23]. Але, на наш погляд, це крайнощі, що явно не підходять для України, бо в такому разі держава позбавляється можливості використовувати податки як головний засіб антициклічного регулювання економіки та регулювання дисбалансів соціально-економічного розвитку регіонів. Щодо місцевих бюджетів Італії, то вони формуються на основі місцевих податків, які включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний та ін.), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита [8, с. 686].

У Польщі фінансова децентралізація зумовила реформування механізму перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7 % доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість. Бюджет гмін на 50 % формується з податків на доходи громадян. Друга частина формується з податку на нерухомість: з кожної ділянки і будинку платиться певний податок. Гміни, отримавши у своє розпорядження майно і бюджети, можуть самостійно вирішувати, куди направити фінанси – на ремонт доріг, будівництво лікарень або шкіл чи розвиток інфраструктури. Польська модель фінансової

децентралізації передбачає також можливість надання допомоги одного регіону іншому [24].

В Україні польська модель фінансової децентралізації може бути використана для зміцнення спроможності об'єднаних територіальних громад, італійська – для фінансових відносин з територіями, тимчасово окупованих Росією, після їх повернення в лоно України, в французька – для усіх територій, але, щонайбільше, для депресивних з високим рівнем безробіття (сільських, гірських, моноспеціалізованих міст та ін.).

Європейський досвід вирішення проблем децентралізації вказує й на те, що через представницькі й виконавчі органи в адміністративних одиницях усіх рівнів в Україні можна і необхідно створити передумови для *ефективної діяльності органів місцевого самоврядування*. Звичайно, це потребує запозичення з-за кордону практичного досвіду так званої «партисипативної демократії» (participate, англ. – брати участь), коли громадяни беруть безпосередню участь у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема на місцевому рівні. До основних форм партисипативної демократії, що вже мають законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян (за місцем їхнього проживання), місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо. Багатий досвід партисипативної демократії, зокрема з проведення місцевих референдумів, нагромаджено у Франції. Законодавством цієї країни не передбачено обмежень щодо питань, які можуть бути винесені на референдум. В інших же країнах законодавство закріплює перелік питань, що не можуть виноситись на референдум, наприклад в Італії та Іспанії – питання бюджету, фінансової та фіскальної політики. У Польщі шляхом проведення референдуму допускається звільнення обраного службовця на вимогу виборців.

Для забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності в багатьох країнах вводяться запобіжники, а саме: діяльність територіальних громад не має виходити за рамки законів; контролююча функція залишається за державою (наприклад, через префектів у Франції); спірні питання між державою і громадами мають вирішувати незаангажовані суди тощо. Але при цьому вплив державних органів на органи місцевого самоврядування в різних країнах різний. Найбільший він у Франції, де префекти мають не тільки контрольні функції, але й функції щодо проведення державної політики на місцях та координації діяльності органів місцевого самоврядування [4, с. 16-18].

Реформа децентралізації, яка в зарубіжних країнах зазвичай проводиться на фундаменті громадянського суспільства, різко підняла статус органів місцевого самоврядування. Це сприяло створення сприятливих умов для *сталого саморозвитку територій*, особливо на низовому рівні, внаслідок чого стираються диспропорції в розвитку міських і сільських локацій. Як свідчить польський публіцист С. Братковський: «Міське самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динаміт та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною» [25, с. 6]. Не дивно, що вона стала і однією з найбільш інвестиційно привабливих.

Однак, надмірне захоплення децентралізацією в деяких європейських країнах, зокрема намагання скоротити витрати з держбюджету, призвело до погіршення якості і обсягів публічних послуг та територіальної соціальної справедливості щодо їх надання. Це стало причиною *рецентралізації* в Ірландії, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Греції та низці інших країн [26]. Напевно, їхній досвід у цьому плані може бути досить корисним для України вже найближчим часом.

Висновки. Досвід децентралізації влади в європейських країнах, зокрема в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та Польщі, є унікальним; він вбирає в себе специфіку історичного, політичного та соціально-економічного розвитку цих країн. Звичайно, його варто використовувати в Україні, зокрема при вирішенні таких проблем децентралізації, як оптимізація адміністративно-територіального поділу, визначення обсягу прав і повноважень адміністративних одиниць, фінансова децентралізація, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Однак і він не може сприйматися на віру, тому його використання потребує творчого підходу.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 7. С. 138–147.
2. Величко В. О., Будакова В. І. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні та світовий досвід. *Форум права*. 2013. № 1. С. 127–133. URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/FP_index.htm_2013_1_23.pdf
3. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
4. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейц.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
5. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади: досвід Іспанії щодо адміністративно-територіального поділу. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/6.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/6.pdf)
6. Лижва Е. Реформа місцевого самоврядування в Польщі у 1990-ті роки – перебіг, переваги та проблемні зони. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 132–142.
7. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1, ч. 2. С. 47–51.
8. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 684–688. URL: <http://global-national.in.ua/pro-zhurnal>
9. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 206–213.
10. Слещов В. А. Формування української моделі децентралізації місцевої влади на прикладі досвіду європейських країн. *Наука й економіка*. 2015. № 3. С. 119–123.
11. Теодорович Д. Моделі місцевого самоврядування: вітчизняний та польський досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 276–284.
12. *Місцева і регіональна демократія в Україні*: поясн. зап. / Конгрес місцевих і регіональних рад Ради Європи. Страсбург, 2014. 51 с. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/...pdf>
13. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р/ URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/>
14. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні. *Молодий вчений*. 2014. № 12, ч. 1. С. 265–268.
15. Шаблій О. І. Основи соціально-економічного районування. *Соціально-економічна географія України* / за ред. О. І. Шаблія. Львів: Світ, 1994. С. 444–453.
16. Регіони Франції. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/...>
17. Гатуччо Н. Італія бореться з дефіцитом бюджету. *BBC-News-Україна*. 2010. 2 трав. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/business/2010/05/100526_italy_austerity_on
18. Іжа М. М., Маєв А. П. Деякі аспекти управління міськими агломераціями: досвід Франції. *Державне будівництво*. 2017. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_3
19. *Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив*: матеріали інформ. семінару / Укр. ін-т міжнар. політики. Київ, 2015. 22 с.
20. Огаркова Т. Життя європейців: Польська гміна Грубешів. Фінанси та співпраця з ЄС. *Українська правда*. 2014. 30 вер. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181347/>
21. *Податкова система Італії*. URL: https://studme.com.ua/151008279906/ekonomika/nalogovaya_sistema_italii.htm
22. Світовий досвід оподаткування: Канада / Держ. фіскальна служба України: офіц. портал. URL: <http://sfs.gov.ua/arhiv/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/canada/>
23. Абрамович О. В. Італії дві провінції проголосували за розширення автономії. *Подробности-ТВ*. 2017. 23 окт. URL: <http://podrobnosti.ua/2206217-provnts-tal-progolosuvali-za-rozshirenja-avtonom.html>
24. *Місцеве самоврядування в Польщі: досвід дільниць і гмін. Громадський простір*. 2015. 11 трав. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=mistseve-samovryaduvannya-v-polschi-dosvid-dilnyts-i-hmin>
25. Куц Ю. О., Решець О. В. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління. *Територіальна громада: управління розвитком* / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Констант, 2013. С. 5–14.
26. Decentralization at a cross roads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. *CEMR*. 2013. October. P. 10.