

MSR

SCIENCE JOURNAL
MODERN
SCIENTIFIC RESEARCHES
'2021



Issue №15
Part 2





International periodic scientific journal

ONLINE

www.modscires.pro

Indexed in
INDEXCOPERNICUS
(ICV: 100.00)

MODERN Scientific Researches

Issue №15
Part 2
March 2021

With the support of:

D.A.Tsenov Academy of Economics - Svishtov (Bulgaria)
Institute of Sea Economy and Entrepreneurship
Moscow State University of Railway Engineering (MIIT)
Ukrainian National Academy of Railway Transport
State Research and Development Institute of the Merchant Marine of Ukraine (UkrNIIMF)
Kharkiv Medical Academy of Postgraduate Education
Alecru Russo State University of Bălți
GUUPO "Belarusian-Russian University"
Institute of Water Problems and Land Reclamation of the National Academy of Agrarian Sciences
Odessa Research Institute of Communications

Published by:
Yolnat PE, Minsk, Belarus

UDC 08
LBC 94

Editor: Shibaev Alexander Grigoryevich, *Doctor of Technical Sciences, Professor, Academician*
Scientific Secretary: Kuprienko Sergey, *candidate of technical sciences*

Editorial board: More than 210 doctors of science. Full list on pages 3-4

The International Scientific Periodical Journal "*Modern Scientific Researches*" has been published since 2017 and has gained considerable recognition among domestic and foreign researchers and scholars.

Periodicity of publication: Quarterly

The journal activity is driven by the following objectives:

- Broadcasting young researchers and scholars outcomes to wide scientific audience
- Fostering knowledge exchange in scientific community
- Promotion of the unification in scientific approach
- Creation of basis for innovation and new scientific approaches as well as discoveries in unknown domains

The journal purposefully acquaints the reader with the original research of authors in various fields of science, the best examples of scientific journalism.

Publications of the journal are intended for a wide readership - all those who love science. The materials published in the journal reflect current problems and affect the interests of the entire public.

UDC 08
LBC 94
DOI: 10.30889/2523-4692.2021-15-02

Published by:
Yolnat PE,
Minsk, Belarus
e-mail: editor@modscires.pro

Copyright
© Authors, 2021



УДК 911.3

DECENTRALIZATION REFORM: A EUROPEAN EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT FOR UKRAINE**РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ****Zastavetska L.B. / Заставецька Л.Б.***Doctor of Geographical Sciences, Professor / д.г.н., професор*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9112-3983>**Zastavetskyi T.B. / Заставецький Т.Б.***PhD (Geographical Sciences), Associate Professor / к.г.н., доцент*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7959-2955>**Taranova N.B. / Таранова Н.Б.***PhD (Geographical Sciences), Associate Professor / к.г.н., доцент*ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4937-7469>

*Ternopil National Pedagogical University named after Volodymyr Hnatyuk, Ternopil
Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка,
Тернопіль, Україна*

Анотація. У статті розкриваються основні підходи до здійснення реформи децентралізації в країнах Європейського регіону, а також позитивний досвід реформування адміністративно-територіального устрою цих країн на низовому рівні. Вивчення основних повноважень, якими наділені одиниці АТУ в цих країнах, які відповідають рівню об'єднаних територіальних громад в Україні дає можливість запровадження позитивного зарубіжного досвіду для ефективного функціонування таких одиниць відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Вступ.

Реформа децентралізації, офіційним початком якої стало ухвалення у 2014 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, передбачає створення нової системи адміністративного-територіального устрою (АТУ), до якої належать, які розташовані переважно в межах наявних областей. У свою чергу, регіони поділяються на нові райони, які формуються із ОТГ замість існуючих місцевих рад. Вивчення зарубіжного досвіду реформування АТУ та здійснення реформи децентралізації допоможе виявити позитивні тенденції, які варто було б врахувати органам місцевого самоврядування в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням проблем реформування адміністративно-територіального устрою займаються і представники суспільної географії, економічних наук та управління, серед них: Ю.Ганущак, Б.Данилишин, А.Ткачук, О.Пелехата, І.Сторонянська, Л. Беновська, М.Барановський, А.Доценко, Л.Заставецька та ін.

Основна частина.

Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і втілюються у межах ЄС. Цей принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, Проекті Європейської хартії регіональної демократії і т. д. У



кожній країні спосіб організації децентралізованої влади пов'язаний з її історією, політичною та управлінською культурою, економікою та соціальним досвідом. Це унеможлиблює розробку та впровадження загальної (універсальної) моделі. Однак існує деяка схожість щодо підходів з вирішення низки проблем.

Однією з перших країн, яка в повоєнний час провела адміністративно-територіальну реформу на низовому рівні стала ФРН. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що для членів територіальних громад Німеччини характерним є високий рівень демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як, наприклад: для підтримання місцевої ініціативи у Німеччині достатньо 1% мешканців громади, а в Україні – не менше 10 тис. членів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5% жителів громади, а в Україні – не менше 10%. Однією з основних особливостей громади є те, що вони повинні бути добре заселені і бути не надто дрібними в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний розвиток господарства тощо [4].

Досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всіх поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення). По-друге, якщо бажання об'єднання муніципалітетів в нову адміністративну одиницю відбувалося згори, командно-адміністративним чином (як, наприклад, у Франції), то реформа, зазвичай, була невдалою і не давала очікуваних результатів. Успіх було досягнуто з-за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу громадської думки з метою виявлення вподобань та історико-культурних, господарських зв'язків населення.

У Франції була спроба здійснити примусову територіальну реформу, за якою передбачалося об'єднання комун (муніципалітетів), які були створені ще сотні років тому. Ця ідея французького уряду не була сприйнята населенням держави, і перетворилася у співробітництво територіальних громад.

Значна кількість держав ліквідує дрібні і не завжди дієві територіальні утворення. Щодо Франції, то вона у даному питанні залишається досить консервативною. Нині у країні існує 36568 комун. Однак біля 80% серед них мають чисельність населення менше 1000 мешканців.

Вірогідно, що малі розміри території та незначна кількість населення не створюють умови для здійснення всіх повноважень, які на них покладаються [2].

Для вирішення завдання фінансового забезпечення та здійснення функцій органів самоврядування застосовується 2 підходи:



- 1) співробітництво між комунами для вирішення певних спільних проблем;
- 2) об'єднання декількох дрібних комун в одну більш потужну та фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

Для того, щоб визначити нові межі муніципальних новоутворень до уваги були взяті різноманітні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний принцип. Так, у Швеції муніципалітети, які здійснювали співпрацю між собою, об'єднувалися навколо міст, беручи до уваги рівень освоєння територій між населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних меж було здійснено спеціальне дослідження, результати якого виявили зони, які природно утворилися в різних сферах діяльності та спілкування. Внаслідок цього було виявлено понад 40 торгівельних зон, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці тощо. Бралися до уваги багато показників, серед них навіть такий, як доставка пошти та періодики додому. У результаті було створено карту взаємозв'язків та взаємозалежностей окремих територій. Також було проведено детальний аналіз "ефекту масштабу" з метою оптимізації надання населенню різних типів соціальних послуг. На основі опрацювання зібраної інформації було змінено законодавство, було подано пропозиції щодо створення округів, що було обговорено в муніципалітетах і затверджено центральною владою тільки після узгодження рішень з тими, кому належало об'єднатися.

На сьогодні в Україні можна спостерігати зворотній процес. З 480 існуючих районів створено 136 районів. Обґрунтування цієї кількості неоприлюднене, розрахунок опирався лише на польський досвід подібної реформи.

Слід сказати, що Польща має більше, ніж 300-річний досвід функціонування місцевого самоврядування. Незважаючи на позитивні результати децентралізації в Польщі, одним з негативних моментів було неврахування різниці між сільськими та міськими повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці. Для значної кількості слаборозвинутих регіонів Польщі децентралізація означала збільшення розриву відносно найбільш успішних польських регіонів та країни в цілому. Регіони, які опинилися без допомоги держави, після проведення адміністративної реформи почали розвиватися гірше.

Територіальне планування потребує об'єднання територій та пошуку оптимальних варіантів їх рівномірного поділу (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість місцевих органів влади

Назва країни	Місцеві	Проміжні	Регіональні
Франція	36 786	101	13
Німеччина	11 252	295	16
Сполучене Королівство	433	-	4
Польща	2 497	380	16
Україна	10 885	488	25



У Фінляндії два десятиліття назад було здійснено спробу значно зменшити кількість муніципалітетів командно-адміністративним чином. Зрештою, в результаті політичних перепитів, переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує злиття муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. Адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання.

Ще однією проблемою, яка появляється під час реформи децентралізації, є вибір між рівноправністю та ієрархією у відносинах між різними регіональними та місцевими інституціями. У французькій конституції, наприклад, закріплено принцип, що жодна місцева влада не може здійснювати владу або здійснювати нагляд за іншими органами влади, але це здебільшого є формальністю, ніж це відбувається на практиці.

Натомість, у Німеччині пріоритетною є ієрархія відносин між різними рівнями влади: законодавчі акти, які схвалюються земельними органами, є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, які розташовані на їхніх територіях, і значно високий рівень регіональних органів влади: місцеві органи влади мають право здійснювати нагляд за діяльністю нижчих. І перший, і другий підходи мають свої недоліки.

У французькій системі формальної рівності це не відповідає реальній практиці відносин підпорядкування між різними рівнями влади, не сприяє розвитку співпраці між регіонами, департаментами або муніципалітетами і не виключає можливості конкуренції між ними, що призводить до розмивання відповідальності.

Таблиця 2

Компетенції суб'єктів владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейської держави*

Країна	Компетенція органів самоврядування
Польща (рівень гміни)	Землеустрій; Управління нерухомістю; Охорона довкілля; Водне господарство; Житлова технічна інфраструктура; Місцевий транспорт; Соціальна допомога; Охорона здоров'я; Освіта; Культура і охорона пам'яток архітектури; Спорт і активний відпочинок; Ярмарки, ринки та торгівельні центри; Озеленення на рівні гміни; Цвинтарі на рівні гміни; Запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
Словаччина (рівень муніципалітету)	Місцеве управління; Територіальне планування;



	<p>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</p>
Швеція (рівень муніципалітету)	<p><i>1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування:</i> Культура та рекреація; Підтримка мережі доріг місцевого значення; Благоустрій громадських парків; Водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; Енергопостачання; Захист довкілля.</p> <p><i>2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством:</i> Піклування про людей похилого віку; Соціальні послуги; Школи; Міське планування; Послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; Територіальне планування</p>

**побудовано авторами*

Ієрархія, яку вибрала Німеччина, сприяє повторній концентрації влади на рівні землі і суперечить формальним імперативам децентралізації. Однак, не дивлячись на наявність національного досвіду, ідея забезпечення регіонального рівня відповідальності для підтримання єдності системи місцевого самоврядування знаходить все більше прихильників [6].

Зрозуміле розмежування повноважень між державою та різними місцевими та регіональними органами влади є основною вимогою для ефективного державного управління. У європейській хартії місцевого самоврядування повідомляється, що «основні повноваження та функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом. Однак



дане положення не виключає надання органам місцевого самоврядування повноважень та обов'язків для конкретних цілей відповідно до закону. Місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучається з їхньої компетенції і яке не призначається жодній іншій установі. Хартія також наголошує, що повноваження, які надаються місцевим органам влади, як правило, повинні бути повноцінними та виключними. Вони не можуть бути припинені або обмежені іншими центральними або регіональними органами влади, якщо це не вимагається законом» [7].

Правило чіткої компетенції впроваджене у Бельгії, де кожна гілка влади наділена повноваженнями, яка стосується тільки її: питання, що пов'язані з суверенітетом, є у прерогативі федеральних установ; питання культури, охорона здоров'я та соціальна допомога належать до компетенції громад, а питання житлово-комунального господарства частково належать до компетенції регіонів. Чітка компетенція означає, що не може бути втручання з боку федерального уряду. Принцип спільної влади впроваджений у федеративній Німеччині. Згідно з Конституцією, Парламент Федерації має виключні повноваження в чітко окреслених сферах; землі позбавлені повноважень щодо схвалення законодавства у декількох сферах [3, с.126].

Інші типи реформ, які були проведені у країнах Європи впродовж останніх десятиліть ХХ-го ст., можна окреслити як організаційні реформи. Вони проходили здебільшого під великим впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць та включали наступні моменти: посилення ролі мерів та виборних рад; надання процесу схвалення рішень більш відкритого, публічного та демократичного характеру; збільшення ролі громадськості у прийнятті рішень; застосування обов'язкових "раціональних" методів планування; зміни у складі місцевого персоналу, зміни місцевих правил організації діяльності органів влади тощо. Проведені заходи повинні були сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в громадсько-політичному житті держав та трансформації їх на надійних провідників державної політики (Італія, Великобританія тощо) [4].

Висновки.

Дослідження досвіду іноземних держав дозволяє виділити наступні шляхи вдосконалення реформи децентралізації в Україні:

- 1) розділення повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до принципів демократичної держави, які дають змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- 2) розроблення та впровадження регіональної політики, яка була б націлена на забезпечення рівномірного місцевого та регіонального розвитку;
- 3) забезпечення впровадження принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) забезпечення зростання повноважень територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- 5) впровадження бюджетної реформи з урахуванням державних та місцевих інтересів [4, с.686].

**Список використаних джерел:**

1. Заставецька Л.Б. Системи розселення і геопросторові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України: Монографія. Тернопіль: ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2013. 331 с.
2. Kartashov E. G. European lessons of decentralization // Public management: collection, № 1 (11) January 2018. Kyiv: ДП "Видавничий дім «Персонал», 2018. P. 175-184.
3. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с.
4. Нападовська Г. Ю. Міжнародний досвід формування та просторове впорядкування територіальних громад, 2017. // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://ekhsuir.kspu.edu/handle/>
5. Пігуль Н. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск 9. 2016. С.684-688.
6. Технічне регулювання у сфері стандартизації «розумних громад» та «розумних міст»: європейський досвід // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2338/>
7. Європейська хартія місцевого самоврядування // Електронний ресурс. Режим доступу: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>

Abstract: *The article reveals the main approaches to the implementation of decentralization reform in the countries of the European region, as well as the positive experience of reforming the administrative-territorial structure of these countries at the grassroots level. The study of the main powers of administrative-territorial system units in these countries, which correspond to the level of united territorial communities in Ukraine, provides an opportunity to introduce positive foreign experience for the effective functioning of such units in accordance with the European Charter of Local Self-Government.*

Decentralization is one of the most important reforms currently underway in Ukraine. The main goal of the reform is to transfer a significant part of the powers, resources and responsibilities from the executive to local governments. Some mechanisms for implementing decentralization are still somewhat debatable, but the positive effects of decentralization are becoming increasingly apparent.

Key words: *decentralization, territorial community, self-government, local self-government bodies.*



Expert-Peer Review Board of the journal

Abdulveleva Rauza Rashitovna, Orenburg State University, Russia
 Antoshkina Elizaveta Grigorevna, South Ural State University, Russia
 Artyuhina Marina Vladimirovna, Slavic State Pedagogical University, Ukraine
 Afinskaya Zoya Nikolaevna, Moscow State University named after M.V. Lomonosov, Russia
 Bashlaj Sergej Viktorovich, Ukrainian Academy of Banking, Ukraine
 Belous Tatyana Mihajlovna, Bukovinian State Medical Academy, Ukraine
 Bondarenko Yuliya Sergeevna, PSU named after T.G. Shevcheckko Department of Psychology, Ukraine
 Butyrskij Aleksandr Gennadevich, Medical Academy named after S.I. Georgievsky, Russia
 Vasilishin Vitalij Yaroslavovich, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ukraine
 Vojcehovskij Vladimir Ivanovich, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Ukraine
 Gavrilova Irina Viktorovna, Magnitogorsk State Technical University named after G.I. Nosov, Russia
 Ginis Larisa Aleksandrovna, South Federal University, Russia
 Gutova Svetlana Georgievna, Nizhnevartovsk State University, Russia
 Ivanova Svetlana Yurevna, Kemerovo State University, Russia
 Ivlev Anton Vasilevich, Magnitogorsk State Technical University named after G.I. Nosov, Russia
 Idrisova Zemfira Nazipovna, Ufa State Aviation Technical University, Russia
 Iliiev Veselin, Bulgaria
 Kirillova Tatyana Klimentevna, Irkutsk State Transport University, Russia
 Kovalenko Tatyana Antolevna, Volga State University of Telecommunications and Informatics, Russia
 Kotova Svetlana Sergeevna, Russian State Vocational Pedagogical University, Russia
 Krestyanpol Lyubov Yurevna, Lutsk State Technical University, Ukraine
 Kuhtenko Galina Pavlovna, National University of Pharmacy of Ukraine, Ukraine
 Lobacheva Olga Leonidovna, Mining University, Russia
 Lyashenko Dmitrij Alekseevich, National Transport University, Ukraine
 Makarenko Andrej Viktorovich, Donbass State Pedagogical University, Ukraine
 Melnikov Aleksandr Yurevich, Donbass State Engineering Academy, Ukraine
 Moroz Lyudmila Ivanovna, "National University" "Lviv Polytechnic" "", Ukraine
 Muzylyov Dmitrij Aleksandrovich, Kharkov National Technical University of Agriculture named after Petr Vasilenko, Ukraine
 Nadopta Tatyana Anatolievna, Khmelnytsky National University, Ukraine
 Napalkov Sergej Vasilevich, Nizhny Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky, Russia
 Nikulina Evgeniya Viktorovna, Belgorod State National Research University, Russia
 Orlova Anna Viktorovna, Belgorod State National Research University, Russia
 Osipov Viktor Avenirovich, Tyumen State University, Russia
 Privalov Evgenij Evgrafovich, Stavropol State Agrarian University, Russia
 Pyzhanova Nataliya Vladimirovna, Ukraine
 Segin Lyubomir Vasilovich, Slavic State Pedagogical University, Ukraine
 Sergienko Aleksandr Alekseevich, Lviv National Medical University named after Daniil of Galitsky, Ukraine
 Sochinskaya-Sibirceva Irina Nikolaevna, Kirovograd State Technical University, Ukraine
 Sysoeva Vera Aleksandrovna, Belarusian National Technical University, Belarus
 Tleuov Ashat Halilovich, Kazakh Agro Technical University, Kazakhstan
 Tolbatov Volodimir Aronovich, Sumy State University, Ukraine
 Tolbatov Sergij Volodimirovich, Sumy National Agrarian University, Ukraine
 Hodzhaeva Gyulnaz Kazym kyzy, Russia
 Chigirinskij Yulij Lvovich, Volgograd State Technical University, Russia
 Shehmirezova Andzhela Muharbievna, Adygea State University, Russia
 Shpinkovskij Aleksandr Anatolevich, Odessa National Polytechnic University, Ukraine