

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ ТА НІМЕЧЧИНИ)

ЗІНКЕВИЧ Владислав Костянтинович - аспірант Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-8603-2915>

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2021.2.34

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, надано характеристику позитивному зарубіжному досвіду щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на прикладі таких держав, як Франція та Німеччина. Опрацьовано можливості запровадження відповідного досвіду в українські правові реалії, що забезпечить більш ефективне управління певними територіальними одиницями.

Ключові слова: зарубіжний досвід, взаємодія, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

На сьогоднішній день у питанні взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні існує низка проблем, які потребують вирішення. Зазначене, як вбачається, вимагає проведення комплексних теоретичних досліджень, присвячених вивченню зарубіжного досвіду у відповідній сфері. Вивчення останнього має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє: по-перше, знайти ефективні методи та підходи до покращення якості та ефективності взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування; по-друге, уникнути помилок, які були допущені іншими державами в процесі забезпечення функціонування досліджуваної взаємодії; по-третє, знайти нові рішення для вирішення існуючих проблем у взаємодії місцевого самоврядування та місцевих державних ад-

міністрацій в Україні; по-четверте, швидше адаптувати українське законодавство до існуючих викликів та загроз.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із взаємодією місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, у своїх наукових працях розглядали: Н.Т. Гончарук, І.О. Дробот, А.Т. Комзюк, В.М. Михайлов, Н.М. Оніщенко, О.П. Струневич, В.В. Чумак, Т.В. Яценко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, у відповідній сфері суспільних відносин існує низка проблем, що обумовлює необхідність комплексного вивчення зарубіжного досвіду за відповідним напрямом.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб узагальнити досвід Франції та Німеччини щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, на основі чого опрацювати можливості його використання в Україні. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз досвіду Франції та Німеччини щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; виділити найбільш позитивний досвід вказаних країн та опрацювати можливості його використання в Україні.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістало подальшого розвитку дослідження зарубіжного досвіду взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також опрацьовано можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу

Перша країна, досвіду якої ми приділимо увагу, буде Франція. Ця держава протягом XVII – XVIII ст. була дуже централізованою. Перші законодавчі акти, спрямовані на децентралізацію, датуються 1871 та 1884 рр. З 1982 до 1986 р. реформа отримала законодавче забезпечення. Другий вагомий етап реформ припадає на 2002–2005 рр., коли було підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформа не зупинялася, а й далі продовжувався моніторинг ефективності її реалізації. Свій шлях до децентралізації Франція робила, будучи доволі унітарною державою з міцною бюрократією. Але зараз уся система державної влади базується на засадах децентралізації. Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, котрі мають загальнонаціональний характер, або ті, котрі, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця [1, с.72].

Сучасна система місцевого самоврядування та управління виникла у Франції наприкінці XX століття, після завершення Другої світової війни, із формуванням П'ятої Республіки продовжується дотепер. Реформи, які проводилися, переважно спрямовані на зміну статусу територіальних утворень та часткове їх об'єднання. Процес децентралізації у Франції призвів до ускладнення процесу ухвалення рішень на місцевому рівні, оскільки з'явилося більше інстанцій, відповідальних за цей процес. Відсутність, принаймні, мінімальної узгодженості у розподілі повноважень між різними органами місцевої влади, такими як комуни, департаменти, регіони та міжмуниципальні уряди, призводить до існування безлічі конкуруючих та неспрямованих ініціатив, що виникають в одному регіоні, а також до необмеже-

ного використання спільного фінансування. У світлі цього французький вчений А. Мабіло підкреслював, що «потреба у певній координаті є настільки ж важливою, скільки система фрагментована через розмноження структур, що входять до її складу; немає формальної ієрархії різних рівнів, де перетинаються принаймні два типи проміжних органів влади - департаменти і регіони» [2].

У системі управління Французької республіки спостерігається поєднання діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. З впровадженням концепції децентралізації, влада поступово переходить з центральних органів до місцевих структур. Цей процес призвів до утворення в Франції трьох основних рівнів територіальних одиниць – комун, департаментів та регіонів – кожен з них має свій власний набір повноважень. Термін «комуна» використовується в Франції для позначення територіальної громади. Характерною особливістю французьких громад є їхня велика кількість – на 2010 рік їх налічувалося 36 682. Понад 22 тисячі з них налічують менше ніж 1 000 мешканців [3].

Тож, що стосується безпосередньо представленої проблематики, то у Франції взаємодія між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами влади є ключовим елементом територіального управління. Базуючись на принципах децентралізації, ця взаємодія базується на тонкому балансі між автономією місцевої влади та регулюючою роллю держави. Однак, ця автономія обумовлена контролем за законністю, який здійснюють представники держави на місцевому рівні, головним чином префекти. Цей контроль спрямований на перевірку відповідності рішень, прийнятих місцевими органами влади, чинним законам і нормативним актам, таким чином гарантуючи однакове застосування закону на всій території Французької Республіки. Важливим аспектом цієї взаємодії є також фінансові відносини між державою та місцевою владою. Якщо місцеві органи влади мають власні ресурси, зокрема завдяки місцевим податкам та іншим зборам, вони також отримують фінансову допомогу від держави у формі дотацій та субсидій. Це фінансуван-

ня, що виділяється відповідно до потреб громад та національної державної політики, сприяє фінансуванню їхніх дій та проєктів.

Крім того, держава та органи місцевого самоврядування підтримують відносини партнерства та співпраці для реалізації державної політики. Ця співпраця набуває різних форм, таких як угоди про партнерство, контракти щодо державно-регіональних планів або контракти щодо розвитку територій. Вони спрямовані на оптимізацію використання ресурсів, уникнення дублювання та сприяння гармонійному розвитку території.

Окрім того, в рамках представленої проблематики не можемо не відзначити, що політичний діалог між державою та місцевими органами влади забезпечується різними консультаційними органами, такими як Національна конференція територій. Ці органи об'єднують представників держави, місцевих обранців, а також соціально-економічних партнерів для обговорення основних питань територіальної політики та визначення стратегічних орієнтирів.

Загалом, взаємодія між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами влади у Франції ґрунтується на балансі між децентралізацією, партнерством та діалогом, спрямованим на узгодження місцевої автономії з національними інтересами та забезпечення ефективного управління певними територіями.

Наступна Європейська країна, досвіду якої ми приділимо увагу, - Німеччина. Традиційно в Німеччині існує політично і функціонально високий рівень місцевого самоврядування та управління. Цей рівень переживав серйозні хвилі реформ як у політичних, так і в адміністративних структурах. У ХХІ столітті досвід розбудови та функціонування місцевого самоврядування та управління в Німеччині можна розглядати як взірць у реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, враховуючи різні історичні, географічні, етнічні, культурні та інші чинники розвитку німецьких земель. У вертикальному розподілі функцій між федеральним рівнем і землями федеральний рівень має переважну частину повноважень у сферах законодавства та формування по-

літики. Проте Федеральна рада (Bundesrat), що діє як Верхня палата федерального законодавчого рівня, складається з представників урядів земель. Це дає землям, а саме їх урядам, значний вплив на формування федеративної політики. Отже, навіть коли більшість законодавчих та інших повноважень належать до федерального рівня, виконання державної політики, виконання законів та адміністративні функції в Німеччині майже повністю лежать на землях. Федеральний рівень може мати власні місцеві представництва лише у вузьких областях, таких як митниця, військкомат, федеральна прикордонна поліція тощо. Це суттєва відмінність від Сполучених Штатів, де федеральний уряд може встановлювати свої регіональні представництва за власним розсудом [2].

З появою сучасної німецької національної держави, в 19 столітті були закладені основи нинішньої федеральної системи. Після наполеонівських війн і Віденського конгресу в 1815 році численні німецькі держави були об'єднані в нещільний союз, - Німецький союз. У рамках цієї федерації окремі штати зберігали широку автономію, включаючи управління своїми справами. Розвиток німецького федералізму досяг апогею із заснуванням Німецької імперії в 1871 році під керівництвом Отто фон Бісмарка. Імперія складалася з низки держав, зокрема Пруссії, Баварії, Саксонії та інших. Кожен штат зберігав значну автономію в таких сферах, як освіта, право та адміністрація.

Після розпаду Німецької імперії під час Першої світової війни та закінчення монархії була заснована Веймарська республіка. Веймарська Конституція 1919 року вперше закріпила місцеве самоврядування як фундаментальний принцип німецької держави. Муніципалітетам було надано широкі повноваження самоврядування в таких місцевих питаннях, як освіта, охорона здоров'я, інфраструктура та культура. Нацистська ера принесла з собою придушення місцевого самоврядування, оскільки режим здійснював централізований контроль над усіма аспектами державного життя. Після Другої світової війни та заснування Федеративної Республіки Німеччина та Німецької Демо-

кратичної Республіки федеративний устрій було оновлено.

Досвід взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в Німеччині (ФРН) є прикладом реалізації континентальної системи місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів. Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються, насамперед, конституціями та законодавством окремих земель. Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади. Територія Німеччини поділена на 16 земель. Землі Німеччини поділяються на більше ніж 50 округів. Округи — на райони та міста, які мають статус районів (їх близько 630). Райони поділяються на громади, причому багато міст мають статус громад. У цілому в країні налічується 90% сільських громад і 10 – міських (разом 8 590 громад) [4, с.131].

У Федеративній Республіці Німеччина принцип місцевого самоврядування був закріплений у статті 28 Основного закону. Ця стаття гарантує муніципалітетам право на самоврядування та юрисдикцію над усіма справами місцевої громади в рамках закону. Модель місцевого самоврядування в Німеччині, так само як і загальна політична система країни, вважається однією з найефективніших у світі. Експерти вважають, що місцеве самоврядування є ключовим складовим елементом суспільства та держави в Німеччині і успішно виконує свої функції. Управління на місцевому рівні в Німеччині є компетенцією федеральних земель. Кожна земля має право регулювати це питання на свій спосіб, а федеральний центр не може втручатися у справи місцевого самоврядування. Таким чином, основою для функціонування місцевого самоврядування є закони окремих федеральних земель. Єдиний законодавчий акт на федеральному рівні - це 28 стаття Основного закону, яка гарантує право громад на самоврядування, а державу зобов'язує надати це право [5].

Взаємодія місцевого самоврядування і держави в Німеччині є складною системою, яка відбувається на різних рівнях та напрямках. Конституцією Німеччини передбачено, що муніципалітети та міста мають право регулювати свої справи на власний розсуд та відповідальність, якщо немає федеральних нормативних актів, яким би їх діяльність суперечила. Німеччина організована федерально, що відбивається і на місцевому самоврядуванні. Кожна федеральна земля має власні закони та правила, які впливають на місцевий рівень. Як наслідок, завдання та повноваження муніципалітетів відрізняються залежно від федеральної землі. Типові сфери відповідальності місцевого самоврядування включають планування та реалізацію будівельних проєктів, організацію навчальних закладів, таких як школи та дитячі садки, управління громадськими об'єктами, такими як парки та бібліотеки, а також забезпечення громадського порядку та безпеки через місцеву поліцію.

Хоча муніципалітети здебільшого автономні, є сфери, де потрібна тісна співпраця з органами державної влади на федеральному рівні або на рівні землі. Це стосується, наприклад, сфер просторового планування, захисту навколишнього середовища або громадської безпеки, де місцеві заходи часто повинні бути включені в загальну концепцію. Взагалі ж, взаємодія між місцевим самоврядуванням і державою в Німеччині характеризується складною мережею правових норм, федеральних структур і фінансових залежностей, що дозволяє муніципалітетам діяти значною мірою незалежно, зберігаючи в той же час єдність і узгодженість держави

Важливу роль у забезпеченні взаємодії між землями та місцевим самоврядуванням відіграють Агентства регіонального розвитку [6]. Німецьке агентство регіонального розвитку (DRA) – це організація, яка займається просуванням і розвитком регіонів Німеччини. Його діяльність є різноманітною та включає широкий спектр заходів, спрямованих на покращення економічного зростання, соціального розвитку та якості життя в регіонах. Одним із головних завдань ДРА є розробка та реалізація стра-

тегій регіонального розвитку. Це включає визначення сильних і слабких сторін регіону, можливостей і загроз, а також формування довгострокових цілей і планів дій для їх досягнення. Ще одним важливим напрямком діяльності DRA є сприяння інноваціям та підприємництву. Це включає такі заходи, як надання консультацій і підтримки новоствореним підприємствам і малим підприємствам, просування проектів досліджень, розробок і створення партнерських мереж між компаніями, дослідницькими установами та іншими учасниками. DRA також займається розвитком інфраструктури шляхом сприяння інвестиціям у транспорт, комунікаційні мережі, енергопостачання та інші ключові сфери. Крім того, DRA відіграє важливу роль у просуванні освіти, навчання та розвитку навичок. Агентство створення навчальних закладів, професійно-технічних шкіл і програм підвищення кваліфікації, а також просування кваліфікованих працівників у ключових сферах регіональної економіки. Особливість діяльності Німецького агентства регіонального розвитку полягає в його цілісному підході та здатності інтегрувати різні аспекти регіонального розвитку. Співпрацюючи з державними органами, компаніями, навчальними закладами, організаціями громадянського суспільства та іншими учасниками, DRA допомагає розробляти та впроваджувати стійкі та перспективні стратегії розвитку для регіонів Німеччини.

Висновки

Тож, підбиваючи підсумок представленого наукового дослідження відмітимо, що незважаючи на те, що Україна йде європейським шляхом розвитку системи децентралізації, втім це не виключає наявності ряду проблем, які потребують вирішення. А відтак, з метою вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, на прикладі провідних країн Європи, зокрема Франції та Німеччини, необхідно:

- посилити автономію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що прямо вплине на ха-

раактер та зміст взаємодії, а також зробить її сторони більш рівними в процес реалізації якихось спільних заходів;

- принцип партнерства має стати ключовим у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними;

- взаємодія в тому числі маж забезпечуватись різними консультаційними органами, наприклад, Національною конференцією територій (досвід Франції);

- на прикладі Німеччини, наділити Агенції регіонального розвитку України більш широким коло повноважень, зокрема щодо координації діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Література

1. Касич А. О. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України [Електронний ресурс] / А. О. Касич, А. С. Петрушко // Економіка та суспільство. 2017. Вип. 13. С. 71-77. URL: <http://economyandsociety.in.ua/journal-13/20-stati-13/1421-kasich-a-o-petrushko-a-s>

2. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В. Л. Федоренка. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 288 с.

3. 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.

4. Колодій О. М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 17. С. 130–134. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2018/25.pdf

5. Філіпенко С. Місьцеве самоврядування: Федеративна Республіка Німеччина / URL: https://tergromada.blogspot.com/2014/05/blog-post_21.html

6. Schneider, M., & Stren, R. E. (2020). Regional Development Agencies in Germany: Regional Governance and Adaptive Capacity. *Regional&Federal Studies*, 30(1), p.1-21.

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що вивчення позитивного зарубіжного досвіду щодо взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє: по-перше, знайти ефективні методи та підходи до покращення якості та ефективності взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування; по-друге, уникнути помилок, які були допущені іншими державами в процесі забезпечення функціонування досліджуваної взаємодії; по-третє, знайти нові рішення для вирішення існуючих проблем у взаємодії місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні; по-четверте, швидше адаптувати українське законодавство до існуючих викликів та загроз.

Узагальнено, що незважаючи на те, що Україна йде європейським шляхом розвитку системи децентралізації, втім це не виключає наявності ряду проблем, які потребують вирішення. А відтак, з метою вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, на прикладі провідних країн Європи, зокрема Франції та Німеччини, необхідно: посилити автономію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що прямо вплине на характер та зміст взаємодії, а також зробити її сторони більш рівними в процесі реалізації якихось спільних заходів; принцип партнерства має стати ключовим у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними; взаємодія в тому числі має забезпечуватись різними консультативними органами, наприклад, Національною конференцією територій (досвід Франції); на прикладі Німеччини, наділити Агенції регіонального розвитку України більш широким колом повноважень, зокрема щодо координації діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: зарубіжний досвід, взаємодія, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

SUMMARY

Attention is focused on the fact that the study of positive foreign experience regarding the interaction of local state administrations and local self-government bodies has important theoretical and practical significance, as it allows: first, to find effective methods and approaches to improving the quality and efficiency of interaction between local state administrations and bodies municipality; secondly, to avoid mistakes that were made by other states in the process of ensuring the functioning of the studied interaction; thirdly, to find new solutions for solving existing problems in the interaction of local self-government and local state administrations in Ukraine; fourth, to quickly adapt Ukrainian legislation to existing challenges and threats.

In general, despite the fact that Ukraine follows the European path of developing the decentralization system, this does not exclude the presence of a number of problems that need to be solved. And so, in order to improve the interaction of local state administrations and local self-government bodies in Ukraine, following the example of leading European countries, in particular France and Germany, it is necessary to: strengthen the autonomy of local state administrations and local self-government bodies, which will directly affect the nature and content of interaction, and will also make its parties more equal in the process of implementing some joint measures; the principle of partnership should become key in the relationship between local self-government bodies and local state bodies; interaction, including maj, should be ensured by various consultative bodies, for example, the National Conference of Territories (experience of France); on the example of Germany, to give the Agency for Regional Development of Ukraine a wider range of powers, in particular regarding the coordination of the activities of local state administrations and local self-government bodies.

Keywords: foreign experience, interaction, local state administrations, local self-government bodies.