

## РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У ФРАНЦІЇ ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

### DECENTRALIZATION REFORM IN FRANCE AS AN EXAMPLE FOR UKRAINE

Золотарьова О.А., доцент кафедри правових дисциплін

Одеський інститут Приватного акціонерного товариства

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Україна, як країна-кандидат до вступу в Євросоюз, адаптує своє законодавство до законодавства ЄС і продовжує, попри агресивну війну Росії проти нашої країни, кроки щодо подальшої розбудови демократичної правової держави. Це, зокрема, потребує створення ефективної системи місцевого самоврядування, для чого потрібна децентралізація влади.

Децентралізація влади – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, процес перерозподілу функцій, повноважень, фінансів та управлінців. Вона має організаційний, територіальний та функціональний складники. Для успішної реалізації реформи децентралізації влади Україні слід використати досвід країн Євросоюзу. Аналіз показує, що доцільно використати досвід децентралізації в Польщі, в основу якого було покладено французьку модель. Французька реформа децентралізації пройшла три етапи, починаючи з 1982 року, і досі триває. Франція сьогодні, як і Україна, має три рівні місцевої влади – це комуна, департамент, регіон. На першому етапі – з 1982 року по 1999 рік відбувся розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. На початку 2000-тих років розпочався другий етап щодо розв'язання фінансових проблем, внесено зміни до Конституції Франції.

Франція сьогодні має такі рівні місцевої влади – це комуна, департамент, регіон. У комуні влада представлена інститутом місцевого самоврядування – мером комуни та муніципальною радою. В компетенцію департаментів входить формування, затвердження, виконання та контроль за виконанням бюджету, управління майном, публічними службами, облаштування за утриманням території, надання допомоги підприємствам. Префект – третій складник виконавчої влади на рівні департаменту.

В Україні вже відбулися два етапи реформи децентралізації, завершальному етапу завадила повномасштабна агресія Росії. Україні цю реформу необхідно адаптувати у відповідності до власних традицій та історичного досвіду, а також враховувати помилки, що були допущені іншими європейськими країнами. Зміни до Конституції України щодо децентралізації будуть внесені вже в повоєнний час, але до цього навіть в умовах війни парламенту і місцевим органам слід готуватися.

**Ключові слова:** децентралізація влади, реформа, місцева влада, рівні місцевої влади, префект, зміни до Конституції.

Ukraine, as a candidate country for joining the European Union, adapts its legislation to EU legislation and continues, despite Russia's aggressive war against our country, steps towards the further development of a democratic legal state. This, in particular, requires the creation of an effective system of local self-government, which requires the decentralization of power.

Decentralization of power is the transfer of powers and budget revenues from state bodies to local self-government bodies, the process of redistribution of functions, powers, finances and managers. It has organizational, territorial and functional components. For the successful implementation of the reform of power decentralization, Ukraine should use the experience of the EU countries. The analysis shows that it is advisable to use the experience of decentralization in Poland, which was based on the French model. The French decentralization reform has gone through three stages since 1982 and is still ongoing. France today, like Ukraine, has three levels of local government – commune, department, region. At the first stage – from 1982 to 1999, competences were distributed between communes, departments, regions and the central government. At the beginning of the 2000s, the second stage of solving financial problems began, amendments were made to the French Constitution.

France today has the following levels of local government: commune, department, region. In the commune, the power is represented by the local self-government institute – the mayor of the commune and the municipal council. The competence of the departments includes the formation, approval, execution and control over the implementation of the budget, management of property, public services, arrangement and maintenance of the territory, provision of assistance to enterprises. The prefect is the third member of the executive power at the department level.

Two stages of decentralization reform have already taken place in Ukraine, the final stage was hindered by Russia's full-scale aggression. Ukraine needs to adapt this reform in accordance with its own traditions and historical experience, as well as take into account the mistakes made by other European countries. Amendments to the Constitution of Ukraine regarding decentralization will be made already in the post-war period, but even in wartime, the parliament and local authorities should prepare for this.

**Key words:** decentralization of power, reform, local government, levels of local government, prefect, changes to the Constitution.

**Вступ.** Для реформи децентралізації влади Україна логічно обрала польську модель. Українська і польська моделі місцевого самоврядування є певною мірою ідентичними, обидві базуються на принципах поєднання централізації та децентралізації, основою територіальної організації влади є інститут місцевого самоврядування, системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі є тривірневими. Разом з тим, оскільки в основу польської реформи покладено французький досвід децентралізації, доцільно його проаналізувати для з'ясування можливостей використати елементи французької моделі в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання децентралізації влади в Україні досліджували науковці К. Білоус, Л. Василенко, Г. Боднар, В. Гладій, Т. Гладка, Л. Гудзь, Б. Данилишин, Ю. Ковбасюк, О. Колесніков, М. Лендел, В. Могилевський, В. Малиновський, О. Нижник, С. Саханенко, О. Скрипнюк, Я. Сіренко, П. Трачук, В. Тимчак, А. Ткачук та інші. Окремі аспекти теми нашого

дослідження проаналізували і висвітлювали О. Влашок, О. Корнєєва, В. Романова та інші. Децентралізацію влади саме у Франції та її етапи аналізували О. Колодій, М. Мигун. Незавершеність реформи децентралізації в Україні, відсутність змін до Конституції щодо децентралізації потребують подальших компаративістських досліджень з цієї проблематики. Децентралізоване управління, започатковане Францією, має стати прикладом для України.

**Мета дослідження** полягає у вивченні французького досвіду децентралізації публічної влади для можливостей його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація влади – складна реформа, вона охоплює адміністративну, політичну, фінансову, економічну сферу діяльності тощо [1, с. 218]. З 1982 р. реформа децентралізації у Франції стала зразком щодо проведення політики децентралізації в Європі. Її досвід був врахований в Греції, Італії, Польщі, Фінляндії, Швеції та низці інших європейських країн.

При формуванні моделі регіонального управління в Україні саме французький і польський, що базується на французькому, досвід континентальної моделі був обраний як приклад, вона заснована на поєднанні, з одного боку, виборності представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування та, з другого – призначення з «центру» повноважних представників державної влади (префектів) на регіональному рівні [1, с. 219–220].

Революція 1789 року зробила спробу провести широку децентралізацію влади і надати автономності провінціям, проте це привело до послаблення держави і створення анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації-жирондистів якобінцями знову почалося впровадження жорсткої централізації, яка зберігалась майже в незмінному вигляді аж до другої половини ХХ-го століття [2].

Початок реформи децентралізації датують 1982 р. та пов'язують з Президентом Ф. Міттераном, проте ідейний фундамент адміністративно-територіального реформи ХХ ст. напрацьовувався з 1960-тих років – часів президентства Шарля де Голля, який запропонував принципово новий підхід до розвитку держави і взаємин між центральною владою та територіальними органами. Процес розпочався з введенням законів Гастона Дефера, міністра внутрішніх справ. На першому етапі – з 1982 року по 1999 рік відбувся розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. До 1999 року було створено близько тисячі комун [3, с. 196].

На початку 2000-тих років розпочався другий етап щодо розв'язання фінансових проблем. У статтю 1 Конституції Франції включено уточнення «устрій (Франції) є децентралізованим», внесені зміни до розділу XII Конституції [4]. Франція сьогодні має такі рівні місцевої влади – це комуна, департамент, регіон. У комуні влада представлена інститутом місцевого самоврядування – мером комуни та муніципальною радою. В компетенцію департаментів входить формування, затвердження, виконання та контроль за виконанням бюджету, управління майном, публічними службами, облаштування за утриманням території, надання допомоги підприємствам. Органом самоврядування департаменту є генеральна рада, яку обирає населення. Голова генеральної ради обирається з членів ради та є її виконавчим органом. Наступним елементом департаменту є служби, префект – третій складник виконавчої влади на рівні департаменту. З 1982 року було замінено апріорний нагляд префекта на його подальший нагляд за допомогою адміністрації суду і регіональної рахункової палати, виконавчі повноваження від префекта передано голові обраної представницької асамблеї, а регіон отримав статус територіальної громади [5, с. 86].

Три найбільших міста Франції Париж, Марсель та Ліон мають спеціальний статус, який вирізняє їх серед усіх інших міст. Цей статус встановлено спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982 року. У цих містах є два рівня самоврядування: рівень комуни та рівень міського району (чи групи районів). На чолі кожного із цих рівнів стоїть власний мер та власна рада [6].

Регіон – найвища ланка адміністративно-територіального устрою. Компетенція регіону включає різні питання у фінансовій сфері, економічній, соціальній сферах. Виконавчим органом регіональної влади є голова, якого обирають з її членів. Голова керує розробкою проекту бюджету та відповідальний за його виконання. Його повноваження включають керівництво адміністративними службами. У регіонах, як і в департаментах, діють місцеві служби та префекти. Префект виконує вказівки Президента та Прем'єра. Апарат префекта включає кабінет, бюро переписки, комунальні служби.

За 1992–1999 роки практика міжмуніципального співробітництва у Франції отримала законодавче оформлення, що сприяло її розвитку. Ще одним шляхом вирішення,

зокрема, фінансових проблем стало укрупнення регіонів. Реформа, за часи президентства Ф. Олланда, стала початком впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня; укрупнення верхньої ланки адміністративного поділу (регіонів); укрупнення територіальних громад нижньої ланки (комун).

У 2003 році за роки правління Прем'єр-міністра Жан-П'єра Раффарена, був

прийнятий Закон «Про децентралізовану організацію Республіки» [3, с. 197], де мова йде про фінансову самостійність громад. 13 серпня 2004 року прийнятий Закон, який передбачав передачу повноважень територіальним громадам, починаючи з 2005 року.

У 2010 році почалися обговорення та узгодження питання щодо укрупнення регіонів, основним із результатів якого став Закон про реформу між територіальними органами від 16 грудня 2010 року. Згідно з Законом про розмежування регіонів, регіональних департаментських виборів та зміни календаря виборів від 16 січня 2015 року число регіонів скорочено з 27 до 18 [1, с. 224]. Фактично зараз у Франції де факто створено новий рівень адміністративно-територіального устрою – об'єднання комун із своєю територією юрисдикції, своїм представницьким та виконавчим органом і своїм бюджетом. Наприклад, у місті Ліль 200 тисяч населення, але сам Ліль входить у міжмуніципальне об'єднання, де створено міжмуніципальний орган, який діє на 1 млн. населення, яке охоплене 88 комунами [7].

Розподілу компетенцій між рівнями місцевого самоврядування був присвячений Закон про новий територіальний устрій Республіки від 7 серпня 2015 року [8]. Центральна або місцева влада у Франції має права передати окремі свої повноваження громадському об'єднанню чи квазі-автономній недержавній організації – кванго (фр. *quango*), яке отримує чітку функцію і бюджет для її виконання. Прикладами такої практики є університети або Управління транспорту в Парижі RATP [2].

Досвід Франції показує, що різні країни шукають свої власні моделі децентралізації, але реформи рухають політичні лідери держав, які в різних історичних умовах шукають адекватні відповіді на нові виклики, проте схожі тенденції реформи в різних країнах об'єктивно існують, незважаючи на вимоги лідерів. Процес децентралізації у Франції включає організаційну, територіальну та функціональну децентралізацію. Внаслідок обрання за зразок для України реформи децентралізації в Республіці Польщі, яка адаптувала французький варіант децентралізації для своєї успішної реформи, можемо відмітити аналогічні риси процесу децентралізації і в Україні.

Як бачимо, в Україні реформа децентралізації практично почалася лише після Революції Гідності, у 2014 році, і триває 10 років, під час яких помітні схожі тенденції. В Україні також, як і у Франції, проведено укрупнення територіальних громад, створено ОТГ, укрупнення регіонів, що призвело до їх скорочення, хоча Франція проводила укрупнення на другому етапі, а Україна на першому.

Перший етап сучасної децентралізації в Україні відбувся в 2014–2019 роках. На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації, хоча потрібно було б, на наш погляд, почати зі змін до Конституції. Але через комплекс складних причин і початок гібридної війни росії проти України Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [9] був відкликаний у 2019 році, а законопроект № 2598 від 13.12.2019 [10] у 2020 р. знято з розгляду через недоліки. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства. Прийнято Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн у 2019 році. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015–2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Закон також запровадив інститут старост в ОТГ. Площа утворених ОТГ становить майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України [11].

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12] збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом добровільного об'єднання, з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад було визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг її мешканцям. На відміну від України, в Польщі об'єднання гмін відбулося в примусовому порядку, що значно полегшило цей процес [13, с. 95].

Другий етап децентралізації в Україні відбувся в 2020–2021 роках. 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Зараз в Україні 136 районів замість старих 490 [14]. Для продовження реформи необхідно прийняти ще низку важливих законів: Про засади адміністративно-територіального устрою України; Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція); Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; Про місцевий референдум, слід також оновити закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо. У результаті повноваження між рівнями управління мають бути розмежовані за принципом субсидиарності. Мешканці громад будуть забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень. Крім того, буде створено виконавчі органи районних і обласних рад, зараз

вони відсутні. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Місцеві держадміністрації будуть ліквідовані, на їх місці постануть префекти. Необхідно чітко розмежувати повноваження трьох рівнів місцевого самоврядування для недопущення конфліктів.

У 2021 році відбулися інклюзивні позапарламентські публічні консультації «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Півтора року тривав процес консультацій. У Фінальному звіті за результатами цих консультацій зазначено, що змінений Проект суттєво відрізняється від законопроекту № 2598 щодо змін до Конституції України в частині децентралізації. 80% законопроекту № 2598 було змінено і відредаговано, уточнено термінологічний апарат, суттєво скорочено текст [15]. Другий етап української реформи мав завершитися внесенням змін до Конституції України щодо децентралізації. Але повномасштабне вторгнення росії завадило цьому. А в умовах воєнного стану вносити зміни до Конституції України не можна.

**Висновки.** Дослідник процесу децентралізації у Франції М. Д. Мигун виділяє 2 етапи французької реформи: 1 етап – 1982–1999 рр., другий – з 2000 року дотепер. Нам здається, що період з 2010 року можна вважати третім етапом реформи децентралізації у Франції, присвяченим укрупненню регіонів і вдосконаленню розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що у повоєнний період перед Україною постануть аналогічні завдання, що були у Франції чи Польщі, яка запозичила досвід Франції: зміцнення фінансової автономії територіальних спільнот, подальший розвиток міжмуниципального співробітництва, укрупнення регіонів на рівні областей.

Україні цю реформу необхідно адаптувати у відповідності до власних традицій та історичного досвіду, а також враховувати помилки, що були допущені польською владою. Завершення реформи децентралізації – одне з важливих питань для України, але вже в мирний час, проте до цього, на наш погляд, парламенту і місцевим органам слід готуватися навіть в умовах війни.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Мигун М. Д. Досвід багатетапної децентралізації влади в зарубіжних країнах: уроки для України. *Просторовий розвиток*. № 2. С. 216–228. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2022.2.216-228>
2. Ткачук Анатолій. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації. URL: <http://www.pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/i-/979-28a-a5> (дата звернення: 25.01.2024).
3. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 29 (68). № 1. 2018. С. 195–199.
4. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В. М. Шаповал. К.: Москаленко О. М., 2018. 56 с.
5. Маєв А. П. Децентралізація влади у Франції. Досвід України. *Теорія та практика державного управління*. 2012. № 4(27). С. 85–88.
6. Місцеве самоврядування у Франції. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5\\_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F\\_%D1%83](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%83) (дата звернення: 25.01.2024).
7. Децентралізація по-французьки. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/detsentralizatsiya-po-frantsuzky1-chy-mo/> (дата звернення: 25.01.2024).
8. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Retrieved from: <http://surl.li/efpww> (дата звернення: 25.01.2024).
9. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Законопроект № 2217а від 01.07.2015. Картка законопроекту. (29.08.2019 проект відкликано). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2217%D0%B0&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2217%D0%B0&skl=9) (дата звернення: 25.01.2024).
10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Законопроект № 2598 від 13.12.2019. Картка законопроекту. (17.01.2020 проект відкликано). URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 25.01.2024).]
11. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 25.01.2024).
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Редакція від 14.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 25.01.2024).
13. Гудзь Л. В. Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. Випуск 29, 2020. С. 91–96.
14. Навіщо децентралізація? Офіційний сайт «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ». URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 25.01.2024).
15. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf> (дата звернення: 25.01.2024).