

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 2.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.2.22>**

**УДК 352.075**

*С. А. Супруненко,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного управління,  
Державний податковий університет*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4585-3440>*

*А. Ю. Карсім,*

*аспірант, кафедра менеджменту та публічного управління,  
Державний податковий університет*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6400-9491>*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ**

*S. Suprunenko,*

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department  
of Management and Public Administration, State Tax University*

*A. Karsim,*

*Postgraduate student, Department of Management and Public Administration,  
State Tax University*

## **EUROPEAN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LOCAL GOVERNMENT BODIES**

*У статті досліджено європейський досвід публічного управління органів місцевої влади на прикладі трьох країн – Німеччини, Франції, Польщі, досвід яких систематизовано для узагальненого бачення публічного управління органів*

місцевого самоврядування окремих країн ЄС. Визначено складові управління органів місцевої влади в окремих країнах ЄС. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення управління органів місцевої влади обраних країн ЄС. Зроблені висновки про рівень децентралізації публічного управління в окремих країнах ЄС. Встановлено, що підходи та практики, що застосовуються в різних країнах ЄС, пропонують широку основу для вивчення функціонування добре налагодженого місцевого самоврядування та його відносин з державною владою, а також відкриває можливість для порівняльного дослідження рівня децентралізації влади в країнах ЄС та аргументації «найкращої практики» для її застосування в Україні.

*The article examines the European experience of public management of local authorities on the example of three countries - Germany, France, Poland, whose experience is systematized for a generalized vision of public management of local self-government bodies of individual EU countries. The components of the management of local authorities in individual EU countries are determined. The regulatory and legal support of the management of local authorities of selected EU countries is analyzed.*

*The systematic analysis showed that in Germany, a consequence of strong Länder autonomy, i.e. strong local government, is that the federal executive has very little direct involvement in the implementation and provision of services and therefore does not cooperate with regional or local offices (exceptions include defence, customs, internal waterways and federal police), but the unity of the whole federation is guaranteed by the general requirement of cooperation between levels and jurisdictions.*

*It has been established that local governance in France is governed by the principle of priority of local public interests. But at the same time it was noted that the political program of local government of France de facto determines the national implementation of the pan-European policy of local development, however, at the local level of French municipalities, it is considered as a policy aimed at reducing the powers of the community.*

*It was noted that Poland has a dual system of public administration - both decentralized and centralized, similar to the French system. Analyzed and summarized the extensive structure of local self-government in Poland, which covers all levels of territorial division of the country, and the municipal council and other*

*bodies of local self-government are not empowered to pass laws, nor do they have the competence of a relevant judicial body.*

*Conclusions are made about the level of decentralization of public administration in individual EU countries. It has been established that the approaches and practices used in different EU countries offer a broad basis for studying the functioning of well-established local self-government and its relations with state power, and also opens the possibility for a comparative study of the level of decentralization of power in EU countries and the argumentation of "best practice" for its use in Ukraine.*

**Ключові слова:** *публічне управління, органи місцевої влади, ЄС, Німеччина, Франція, Польща*

**Keywords:** *public administration, local authorities, EU, Germany, France, Poland*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Економічна ефективність та добробут громадян будь-якої країни безпосередньо залежать від якості державного управління, яке здійснює свої функції з метою задоволення потреб громадян і бізнесу. При цьому ефективність державного управління безпосередньо залежить від того, чи здатні державні та муніципальні органи пристосовуватися до мінливих обставин. Ефективна державна адміністрація, що добре працює, здатна забезпечити міцну платформу для розвитку бізнесу та надання якісних послуг громадянам і фахівцям, що в свою чергу, сприяє залученню інвестицій та є центральним інструментом для структурування роботи уряду та досягнення політичної мети.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми вивчення європейського досвіду публічного управління органів місцевого самоврядування та на які спираються автори у своєму дослідженні, необхідно відзначити праці вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких варто виділити праці

У.З. Ватаманюк-Зелінської та М.Ю. Фіковської [1], В.О. Величко [2], Т. О. Харченко та С. М. Бондаренко [4], А.І. Неділько [3].

Основні положення місцевого самоврядування в країнах західної Європи та можливості їх застосування в Україні досліджуються В.О. Величко [2]. Сутність проведених реформ органів місцевого самоврядування у країнах Європейського союзу та можливості застосування європейського досвіду в Україні, а також питання, що стосуються реформи їх фінансування та напрямки трансформації системи місцевого самоврядування в Україні висвітлюються в працях Т. О. Харченко та С. М. Бондаренко [4]. А.І. Неділько досліджує найбільш популярні та розповсюджені теорії публічного управління на місцевому рівні в зарубіжних країнах, а саме: громадівську, державницьку та муніципального дуалізму [3]. Процес децентралізації та деконцентрації влади країн Європи, визначивши ефективно можливі напрямки його запровадження в Україні, досліджено і проаналізовано У.З. Ватаманюк-Зелінською та М.Ю. Фіковською [1]. Питаннями децентралізації влади в Німеччині займалися німецькі дослідники Г. Фур [7], Дж. Флейшер [7], С. Кулманн [7; 11; 12]. Також праці С. Кулманна та Г. Волманна [11] присвячені питанням публічного управління на місцевому рівні у часи пандемії covid-19. Дж. Рейно досліджує питання децентралізації та розвитку місцевого управління у Франції. Окремі аспекти у публічному управлінні на місцевому рівні Польщі у період після 2016 року досліджені у працях М.Кмак [9], М. Клімшук-Коханської [10] та А. Клімшук [10].

Однак з урахуванням постійних змін середовища вивчення досвіду публічного управління органів місцевого самоврядування є актуальною проблемою, що потребує детального вивчення та дослідження, що обумовлює вибір теми статті та формулювання мети дослідження.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є розкриття європейського досвіду публічного управління органів місцевої влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективність державного управління є сферою, яка потребує суттєвого покращення у бік підвищення

ефективності публічного управління органів місцевого самоврядування. Ефективна, гнучка та дієва адміністрація є необхідною умовою ефективного управління країною та ключовим рушієм зростання [10]. Дослідимо досвід публічного управління органів місцевої влади окремих країн ЄС. У таблиці 1 подано систематизоване узагальнене бачення публічного управління органів місцевого самоврядування окремих країн ЄС.

**Таблиця 1. Публічне управління органів місцевого самоврядування окремих країн ЄС\***

Країна	Рівні публічного управління органів місцевого самоврядування	Розподіл влади і децентралізація	Завдання на місцевому рівні
Німеччина	Федеральний рівень Земельний рівень Місцевий рівень	Муніципалітети можуть самостійно вирішувати свої місцеві справи, якщо вони відповідають чинному законодавству. Муніципальні органи є набагато більше, ніж просто органи державної влади місцевого рівня. Право на самоврядування поширюється лише на просторову територію муніципалітету, де муніципалітети контролюють території, мешканців та організації. Це означає, що вони можуть приймати суверенні рішення з кадрових питань, для прикладу, а також визначати процедури та обов'язки.	Муніципалітети мають певні обов'язкові завдання, передбачені федеральними законами чи законами штату. До них належать паспортні послуги та послуги з реєстрації актів цивільного стану, будівництво шкіл і доріг, планування міського землекористування, прибирання вулиць і очищення стічних вод. Крім того, є добровільні муніципальні завдання, такі як культура, спортивні споруди та співпраця з місцевим розвитком. Муніципалітети виконують ці завдання на власний розсуд і відповідно до своїх фінансових можливостей. Муніципалітети можуть передати виконання певних завдань, наприклад управління відходами, муніципальним компаніям, таким як комунальні служби, або, як у випадку з лікарнями, доручити надання послуг приватним постачальникам або компаніям. Для вирішення міжмуніципальних завдань, таких як громадський транспорт, багато муніципалітетів заснували цільові асоціації на районному рівні.

Продовження таблиці 1.

Країна	Рівні публічного управління органів місцевого самоврядування	Розподіл влади і децентралізація	Завдання на місцевому рівні
Франція	Регіональний рівень Рівень місцевого самоврядування Муніципальний рівень	Принцип свободи управління місцевими органами влади прямо закріплений у Конституції та доповнюється принципом фінансової автономії місцевих, проміжних і регіональних органів влади. Місцеві, проміжні та регіональні органи влади (МВР) мають загальну компетенцію щодо виконання своїх функцій. Як наслідок, спільні повноваження є правилом. Не існує ієрархії між регіональним, проміжним і місцевим управлінням.	Муніципалітети, як децентралізовані органи влади, мають компетенцію у сфері: Муніципальний транспорт, включаючи шкільний транспорт, яхтові гавані, цивільні аеропорти, неавтономні гавані; Культура, включаючи педагогічні школи (écoles maternelles et primaires), архіви, музеї, бібліотеки; Громадське здоров'я (щеплення); Економічний розвиток (доповнює розвиток регіону); Навколишнє середовище, зокрема вода та відходи, і Житло.
Польща	Регіональний рівень Рівень місцевого самоврядування Муніципальний рівень	Принцип децентралізації закріплений в Конституції (ст. 15). Крім того, Конституція описує принципи, що лежать в основі місцевого самоврядування (розділ VII): одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами та мають право власності. Вони мають право на об'єднання для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Органи місцевого самоврядування мають законодавчі повноваження щодо територій місцевого значення (ст. 94). Залишкові повноваження належать муніципалітетам – іншими словами, вони виконують усі завдання місцевого самоврядування, які не закріплені за іншими органами місцевого самоврядування. Прем'єр-міністр здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування (ст. 148).	Як основна одиниця територіального поділу – муніципалітет організовує суспільство таким чином, щоб задовольнити потреби окремих людей і всієї громади найбільш ефективним і ефективним способом. Створений громадянами і водночас найближчий до них, він виконує свої громадські завдання – в тому числі місцевого значення.

\*Джерело: систематизовано на основі [5; 7; 9; 10; 13]

Для дослідження обрано досвід таких країн, як Німеччина, оскільки вона має давні традиції сильного місцевого самоврядування [12]; Франція, тому що управління на місцях у Франції керується принципом пріоритету місцевих суспільних інтересів [14] та Польща, де у результаті процесу місцевого самоврядування та адміністративних реформ було створено розгалужену структуру місцевого самоврядування, яка охоплює всі рівні територіального поділу країни, а муніципальна рада та інші органи місцевого самоврядування не наділені правом приймати закони, а також не мають компетенції відповідного судового органу [9, с. 131].

Фактично, наріжний камінь інституту місцевого самоврядування в Німеччині відображено в Європейській хартії місцевого самоврядування від жовтня 1985 року. Німеччина була однією з перших держав, яка підписала цю хартію, оскільки її принципи відображають і підкреслюють існуючу систему місцевого самоврядування в Німеччині [15]. Розробка політики в Німеччині дотримується принципу «федералізму виконавчої влади», який передбачає, що федеральний рівень головним чином відповідає за формулювання політики, тоді як рівень земель здебільшого бере участь у реалізації політики [11]. Федеральний рівень не має ієрархічного контролю, правового нагляду, а також не має фінансових асигнувань над рівнем земель. Натомість землі користуються сильною автономією, але мають обмежені власні законодавчі повноваження (наприклад, поліція, школи та культура). Як наслідок, федеральна виконавча влада дуже мало безпосередньо бере участь у реалізації та наданні послуг, і тому не співпрацює з регіональними чи місцевими офісами (винятки включають оборону, митницю, внутрішні водні шляхи та федеральну поліцію). Однак, згідно з конституцією, існує загальна вимога щодо співпраці між рівнями та юрисдикціями, щоб гарантувати єдність усієї федерації [12]. Було інституціоналізовано різноманітні взаємодії та співпрацю, деякі з яких охоплюють лише землі (горизонтальна співпраця), тоді як інші охоплюють федеральний і земельний рівні (вертикальна співпраця).

Політична програма місцевого управління Франції де-факто обумовлює національне впровадження загальноєвропейської політики місцевого розвитку. З одного боку, це зумовлено оновленням частини Сенату у 2020 році, а з іншого – трьома місцевими виборами (муніципальними у 2020 році, а потім відомчими та регіональними у 2021 році) [14]. Французька імплементація європейської державної політики місцевого розвитку з 2014 року, відповідно до рекомендацій Європейської комісії, була здебільшого регіоналізована. Цей процес європеїзації місцевих інституцій через територіалізацію цих трьох європейських публічних політик (policies) до політичної структури (polity) дає змогу уявити тісний політичний зв'язок (politics), який діє між наднаціональними структурами та місцевими територіями [6]. Закон про децентралізацію уточнив повноваження місцевих суб'єктів, периметр міжмуніципальних утворень і зміну регіональних кордонів. Таким чином, місцеві органи влади Франції розглядають це як поступове придушення своїх повноважень, що, зокрема, призводить до придушення загального положення про повноваження регіонального та відомчого рівня. Це положення наділило місцеву владу загальною спроможністю втручатися без необхідності в законі перераховувати її повноваження. Це положення ґрунтувалося на «справах громади» або місцевих суспільних інтересах. Воно впливає з муніципального закону 1884 року та в 1982 році було поширено на інші місцеві органи влади (департаменти, регіони) [14].

Польща має подвійну систему публічного управління – як децентралізовану, так і деконцентровану, натхненну, зокрема, фінською та французькою системами. Про деконцентрацію влади свідчить те, що національний уряд має свого представника (воєводу) у кожному з 16 воєводств, який призначається прем'єр-міністром і очолює канцелярію воєводства, відповідає за фактичний контроль державних коштів і забезпечення безпеки. У той же час система є децентралізованою, оскільки 16 воєводств мають власні повноваження як органи регіонального самоврядування, які очолює маршалок (президент краю), що є політичним діячем, який обирається воєводськими

зборами. На проміжному рівні управління знаходиться повіт, який є одиницею місцевого самоврядування, очолюваною головою повіту (старостою), який обирається повітовою радою і відповідає за стимулювання розвитку повіту в рамках стратегії регіонального розвитку воєводства.

Найнижчим рівнем влади в Польщі є муніципалітет (*gmina*), який має право розробляти власну стратегію розвитку. Відповідно до Закону про засади реалізації політики розвитку 2020 року, стратегія може бути розроблена одним муніципалітетом або спільно групою муніципалітетів, які створюють надмісцеву стратегію розвитку з метою покращення координації. Муніципалітет відповідає за всі суспільні питання місцевого значення на своїй території, включаючи місцевий громадський транспорт, електроенергію, водопостачання, охорону здоров'я, освіту, житло тощо. Муніципалітет очолює мер або президент (формальна назва залежить від типу і розмір муніципалітетів, але без різниці в повноваженнях), який обирається громадянами [5].

Польські дослідники підкреслюють, що прийнята в польській конституційній системі модель місцевого самоврядування враховує застосування принципу субсидіарності як основного правила політичної системи. Стратегічною метою субсидіарності, окрім її політичного та правового аспектів, є підтримка розвитку інститутів громадянського суспільства, що проявляється, серед іншого, в активній участі у справах територіальної одиниці та її місцевої громади, виборчій та інституційній участі, готовності до компромісу та соціального діалогу, в якому інтереси громади переважають інтереси особи [9, с. 140].

***Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.***  
Викладене вище свідчить про те, що сильне та ефективне державне управління є необхідною умовою для впровадження реформ, а управління реформами є центральним елементом державного управління. Часто існує потреба посилити управління, координацію та планування в центрі уряду для забезпечення ефективного державного управління. Такі вдосконалення дозволяють здійснювати ефективний моніторинг реформ і раннє визначення стратегічних

питань. Підходи та практики, що застосовуються в різних країнах ЄС, пропонують широку основу для вивчення функціонування добре налагодженого місцевого самоврядування та його відносин з державною владою, а також відкриває можливість для порівняльного дослідження рівня децентралізації влади в країнах ЄС та аргументації «найкращої практики» для її застосування в Україні.

## Література

1. Ватаманюк-Зелінська У. З., Фіковська М. Ю. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. *Бізнес Інформ*. 2018. № 3. С. 85-89.
2. Величко В. О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Серія «Право»*. 2015. Випуск 20. С. 59-64.
3. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 82-86.
4. Харченко Т. О., Бондаренко С. М. Місцеве самоврядування: європейський досвід реформування. *Ефективна економіка*. 2017. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5489> (дата звернення 28.12.2023).
5. Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2b1b25ff-en/index.html?itemId=/content/component/2b1b25ff-en> (дата звернення 28.12.2023).
6. Exadaktylos, Th., Radaelli, C. (2012). *Research design in European studies: establishing causality in Europeanization*. Springer.
7. Fuhr, H., Fleischer, J., & Kuhlmann, S. (2018) *Federalism and decentralization in Germany. Basic features and principles for German development cooperation*. GIZ. URL: [https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/GIZ\\_Standard\\_A4\\_hoch\\_en\\_UniPotsdam\\_web.pdf](https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_en_UniPotsdam_web.pdf) (дата звернення 28.12.2023).

8. Joyce P., Maron F., & Reddy P.S. (2020) Good Public Governance in a Global Pandemic Brussels: IIAS-IISA
9. Kmak, Małgorzata (2020). "The Municipal Council in the Polish Local Government Structure: Selected Aspects." *Rocznik Administracji Publicznej*. 6: 128–143. <http://dx.doi.org/10.4467/24497800rap.20.007.12901>
10. Klimczuk-Kochańska M., Klimczuk A. (2016) Changes in the Local Government System and Regional Policy in Poland: The Impact of Membership in the European Union, [in:] U. Sadioglu, K. Dede (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, IGI Global, Hershey, pp. 328-352.
11. Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2019) *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. 2. komplett überarbeitete, ergänzte und aktualisierte Aufl. Edward Elgar.
12. Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D., & Ziekow, J. (Eds.) (2020) *Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.
13. Public administration and governance. Reform support. An official website of the European Union. URL: [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_en) (дата звернення 28.12.2023).
14. Reynaud, J. (2021) French governance of European local development policies: an analysis of regionalization. HAL SHS-03195916. URL: <https://shs.hal.science/halshs-03195916> (дата звернення 28.12.2023).
15. Ruge, K., Ritgen, K. (2021). Local Self-Government and Administration. In: Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D., Ziekow, J. (eds) *Public Administration in Germany. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_9)

## References

1. Vatamaniuk-Zelins'ka, U.Z. and Fikovs'ka, M.Yu. (2018), "European experience of local self-government reforms", *Biznes Inform*, vol. 3, pp. 85-89.
2. Velychko, V.O. (2015), "The European experience of organizing local self-government and the possibilities of its application in Ukraine", *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. N. Karazina Seriiia «Pravo»*, vol. 20, pp. 59-64
3. Nedilko, A. (2016), "Foreign experience of public management at the local level", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 1, pp. 82-86.
4. Kharchenko, T.O. and Bondarenko S.M. (2017), "Local government: reforming the european experience", *Efektyvna ekonomika*, vol. 3, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5489> (Accessed 28.12.2023).
5. OECD (2017), "Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland", available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2b1b25ff-en/index.html?itemId=/content/component/2b1b25ff-en> (Accessed 28.12.2023).
6. Exadaktylos, Th. and Radaelli, C. (2012), *Research design in European studies: establishing causality in Europeanization*. Springer.
7. Fuhr, H. Fleischer, J. and Kuhlmann, S. (2018), "Federalism and decentralization in Germany. Basic features and principles for German development cooperation", GIZ, available at: [https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/GIZ\\_Standard\\_A4\\_hoch\\_en\\_UniPotsdam\\_web.pdf](https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_en_UniPotsdam_web.pdf) (Accessed 28.12.2023).
8. Joyce, P. Maron, F. and Reddy, P.S. (2020), *Good Public Governance in a Global Pandemic*, IIAS-IISA, Brussels.
9. Kmak, M. (2020), "The Municipal Council in the Polish Local Government Structure: Selected Aspects", *Rocznik Administracji Publicznej*, vol. 6, pp. 128-143. <http://dx.doi.org/10.4467/24497800rap.20.007.12901>
10. Klimczuk-Kochańska, M. and Klimczuk, A. (2016), "Changes in the Local Government System and Regional Policy in Poland: The Impact of Membership in the European Union", *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, IGI Global, Hershey, pp. 328-352.

11. Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2019), Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. 2. komplett überarbeitete, ergänzte und aktualisierte Aufl, Edward Elgar.
12. Kuhlmann, S. Proeller, I. Schimanke, D. and Ziekow, J. (2020), Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
13. Official website of the European Union (2024), “Public administration and governance. Reform support”, available at: [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_en) (Accessed 28.12.2023).
14. Reynaud, J. (2021), “French governance of European local development policies: an analysis of regionalization”, HAL SHS-03195916, available at: <https://shs.hal.science/halshs-03195916> (Accessed 28.12.2023).
15. Ruge, K. and Ritgen, K. (2021), Local Self-Government and Administration, Public Administration in Germany. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_9)

*Стаття надійшла до редакції 09.02.2024 р.*