

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Федоренко В. Л., Чернеженко О. М.

**КОНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ
МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У
ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС,
ШВЕЙЦАРІЇ ТА УКРАЇНИ**

Монографія

КИЇВ
Видавництво Ліра-К
2017

Рекомендовано до друку:
Вченою радою Національної академії державного управління при
Президентові України (протокол від 02.02.2017 № 242/1).
Вченою радою Науково-дослідного центру судової експертизи з питань
інтелектуальної власності Міністерства юстиції України
(протокол від 28.02.2017 № 3/17).

Рецензенти:

Куйбіда В. С. – доктор наук з державного управління, професор;
Батанов О. В. – доктор юридичних наук, професор;
Вакуленко В. М. – кандидат наук з державного управління,
доцент.

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.

ISBN 978-617-7507-75-7

У монографії висвітлено проблеми теорії та історії місцевого самоврядування в Європі, обґрунтовано типологію його основних моделей.

Досліджено конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС – Австрії, Великій Британії, Італії, Іспанії, Німеччині, Франції, Польщі, Угорщині, а також у державах-учасниках ЄС Балтики і Скандинавії. Особливу увагу приділено з'ясуванню особливостей моделі місцевого самоврядування та управління у Швейцарії. Комплексно, із залученням іноземних джерел, проаналізовано історичні витoki, конституційно-правові основи та управлінські практики утвердження і функціонування місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС та Швейцарії, а також перспективи застосування в Україні досвіду цих європейських держав щодо проведення реформ із децентралізації.

Окремий розділ монографії присвячено конституційним основам місцевого самоврядування та управління в Україні, а також реформі місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Досліджено проблеми і здобутки процесу добровільного об'єднання територіальних громад та формування їх представницьких органів у 2016–2017 рр. Висвітлено роль міжнародних організацій, програм і грантів, спрямованих на удосконалення української моделі місцевого самоврядування та управління в Україні.

Розраховано на досвідчених та молодих науковців, викладачів вищих навчальних закладів і магістрів у сфері права та публічного управління, представників інститутів громадянського суспільства.

Видання здійснено за сприяння програми DESPRO в Україні.

ISBN 978-617-7507-75-7

© Федоренко В. Л., Чернеженко О. М., 2017
© Видавництво Ліра-К, 2017

W. L. Fedorenko, O.M.Cherneženko, *Konstytucyjne modele samorządu terytorialnego w państwach członkowskich UE, Szwajcarii oraz Ukrainie: monografia*; pod red. W. L. Fedorenko. – Kijów: Wyd. Lira-K, 2017. – 288 s.

ISBN 978-617-7507-75-7

W monografii przedstawiono aspekty teoretyczne oraz historię powstania oraz funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Europie. W szczególności uwypuklono typologię głównych modeli.

W opracowaniu zbadano konstytucyjne modele samorządu terytorialnego w państwach członkowskich UE: Austrii, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Hiszpanii, Niemczech, Francji, Polsce, Węgrzech, a także w państwach Bałtyckich i Skandynawskich.

Szczególną uwagę poświęcono cechom modelu samorządu terytorialnego i administracji w Szwajcarii. Kompleksowo, z uwzględnieniem zagranicznych źródeł przeanalizowano aspekty historyczne, podstawy konstytucyjne i prawne oraz funkcjonowanie a nawet krzepnięcie samorządu terytorialnego w państwach członkowskich UE i Szwajcarii, a także możliwości stosowania na Ukrainie doświadczenia tych państw europejskich co do przeprowadzenia reform decentralizacji.

Osobny rozdział w monografii poświęcono konstytucyjnym podstawom samorządu terytorialnego oraz administracji na Ukrainie, a także reformie samorządu terytorialnego w oparciu o zasady decentralizacji. Zbadano proces dobrowolnego jednoczenia gromad terytorialnych i kształtowania się ich organów przedstawicielskich w latach 2016-2017. Naświetlono rolę organizacji międzynarodowych oraz programów nakierowanych na udoskonalenie ukraińskiego modelu samorządu terytorialnego i administracji na Ukrainie.

Monografia przeznaczona jest dla doświadczonych ale i młodych naukowców, wykładowców szkół wyższych oraz uniwersytetów, studentów prawa i administracji publicznej, przedstawicieli instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

V.Fedorenko, O.Chernezhenko.

Constitutional models of local self-government in the EU member states, Switzerland and Ukraine: monograph; ed. by V.Fedorenko.– Kyiv: LIRA-K, 2017. – 288 p.

ISBN 978-617-7507-75-7

The monograph covers the theory and history of local self-government in Europe and substantiates the typology of its main models.

The constitutional models of local self-governance in the EU member states – Austria, Great Britain, Italy, Spain, Germany, France, Poland, Hungary, as well as EU member states of Baltic and Scandinavia were investigated. Particular attention is paid to clarifying the peculiarities of the model of local self-government and governance in Switzerland. The topic is expansive: involving foreign sources, authors analysing historical sources, constitutional and legal essentials, the establishment's management-practices and the functioning of local self-government in these EU member states and Switzerland; as well as the prospects of applying the experience of European states in Ukraine regarding the implementation of decentralization reforms.

A separate section of the monograph is devoted to the constitutional basics of local self-government and governance in Ukraine, as well as to the reform of local self-government on the basis of decentralization. The problems and achievements of the process of voluntary association of territorial communities and the formation of their representative bodies in 2016-2017 are researched. The role of international organizations, programs and grants aimed at improving of the Ukrainian model of local self-government and governance in Ukraine is highlighted.

The monograph is assigned to experienced and young scientists, academics and masters in law and public administration, and representatives of civic institutions.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
------------------------	----------

Розділ 1. Теорія, історія і типологія місцевого самоврядування

1.1. Теоретичні засади місцевого самоврядування та управління.....	14
1.2. Типологія основних моделей місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні.....	28

Розділ 2. Основні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС та Швейцарії

2.1. Місцеве самоврядування в Австрії.....	37
2.2. Місцеве самоврядування та управління у Великій Британії	52
2.3. Місцеве самоврядування в Іспанії.....	70
2.4. Місцеве самоврядування в Італії	83
2.5. Місцеве самоврядування та управління у Німеччині	91
2.6. Місцеве самоврядування у Франції.....	108
2.7. Місцеве самоврядування у Скандинавських країнах ЄС.....	124
2.8. Місцеве самоврядування та управління в Польщі	135
2.9. Місцеве самоврядування в Угорщині	152
2.10. Місцеве самоврядування у державах Балтії	161
2.11. Місцеве самоврядування у Швейцарії	170

Розділ 3. Місцеве самоврядування та державне управління на місцях в Україні: стан і перспективи реформування

3.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації.....	184
---	-----

3.2. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні	207
3.3. Завдання та функції місцевого самоврядування в Україні	219
3.4. Система місцевого самоврядування в Україні. Особливості місцевого самоврядування у столиці України – місті-герої Києві.....	225
3.5. Локальна демократія та організаційно-управлінські форми здійснення місцевого самоврядування в Україні	237
3.6. Гарантії місцевого самоврядування в Україні.....	249
3.7. Місцеві державні адміністрації, інші органи державного управління на місцях і перспективи їх реформування.....	257

ПІСЛЯМОВА. Покидаючи Орегон або цінності та цілі місцевого самоврядування та регіонального розвитку в США	274
--	-----

ПЕРЕДМОВА

Парадигмою розбудови ефективних моделей публічної влади на місцях, що гарантували б основні права та свободи усіх жителів, пронизана уся цивілізаційна історія людства. Власне, історія місцевого самоврядування є складовою всесвітньої історії публічної влади – історії держави, права та управління.

Перші достовірно відомі приклади публічної влади знаходимо ще у Давній Месопотамії. Спочатку це було становлення інституту царської влади в Шумері, яка, за свідченням відомого американського дослідника В. Мак-Ніла, до 3000 р. до н. е., по мірі того, як війни між містами Месопотамії стали хронічними, «перетворювалася на необхідність»¹. Пізніше, у Давньому Єгипті зміцнюється влада сільської громади, яка стає першою історичною моделлю публічної влади на місцях, залежної від волі фараонів і жерців, але із відомим рівнем автономності та авторитету лідерів таких общин.

Зрештою, об'єднання жителів за місцем їх проживання та життєдіяльності стало природною формою захисту їх спільних інтересів. Свого часу А. Фергюсон дуже вдало зазначав: «Людство, в усіх його станах, за кочового способу життя та за осілості, в мирі та у суперечках, завжди об'єднувалося. І який би характер не мало це зібрання, його основу становив принцип альянсу чи союзу»². Місцеві общини давнини ставали тими союзами, які були не лише формами самоорганізації та джерелами публічної влади, а й становили витоки для майбутніх національних держав.

Найвищого ступеню розвитку в давнину місцева публічна влада здобула за часів Античності. У Давній Греції це були міста-поліси (Афіни та ін.), публічна влада в яких ґрунтувалася на засадах демократії і поваги до думки меншості, виборності та змінюваності посад публічної влади. Саме організація публічної влади у цих грець-

¹ Мак-Ніл В. Піднесення Заходу. Історія людського суспільства / Пер. з англ. і наук. ред. А. Галушки. Київ : Ніка-Центр, 2002. С. 88.

² Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Пер. с англ. ; под ред. М. А. Абрамова. Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. С. 52.

ких містах-полісах стала моделлю місцевого самоврядування та управління, висвітленою Арістотелем та іншими мислителями Античності.

Пізніше, у Давньому Римі публічна влада на місцях отримала посилення свого адміністративно-управлінського компонента. Одним із перших засади моделі місцевого самоврядування Давнього Риму охарактеризував Марк Туллій Цицерон, який писав: «...необхідною є наявність магістратів; адже без їх мудрості та старанності громадянська община існувати не може, і завдяки розподілу повноважень між ними підтримується весь державний лад. При цьому слід встановити не лише міру влади для магістратів, але й міру покори для громадян. Адже і той, хто розумно повеліває, рано чи пізно змушений буде підкорюватися, а той, хто шанобливо підкорюється, гідний того, щоб рано чи пізно почати повелівати»³.

Таким чином, мислителі Античності донесли до наступників цілі та цінності місцевого самоврядування та управління як основи тодішніх держав і суспільств. Утім, було би перебільшенням стверджувати, що уявлення про місцеве самоврядування та управління сучасні народи і держави черпали із творів Платона, Арістотеля, Цицерона чи інших мислителів Давньої Греції та Давнього Риму. На нашу думку, місцеве самоврядування виявилось природною формою самоорганізації публічної влади на місцях. Антична ж думка лише примножила чи скорегувала цінності та ідеали місцевого самоврядування, закріплені в XVII–XIX ст. у перших конституційних актах і конституціях.

Разом із тим місцеве самоврядування стало відоме в Європі задовго до появи перших загальновизнаних конституцій наприкінці XVIII–XIX ст. Так, С. Серьогіна наголошує, що у широкому значенні «самоврядування є скрізь, де центральний уряд обирається і цілком залежить від народу (переважно у республіках). У цьому сенсі Сполучені Штати Америки, Швейцарія, Франція, а також окремі суб'єкти федерації (штати, землі, кантони) по суті є самоврядними державами, а їхні парламенти чи легіслатури є органами самоврядування»⁴. На користь цього твердження свідчить і

³ Цицерон М. Т. О государстве. О законах / Пер. с лат. В. О. Горенштейна ; прим. И. Н. Веселовского, В. О. Горенштейна ; послеслов. С. Л. Утченко. Москва : Академический проект, 2016. С. 200.

⁴ Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2008. С. 192.

створення у XIII ст. швейцарськими кантонами Союзної Держави, і розбудова Північноамериканських Штатів Америки, і багато інших прикладів, коли місцева публічна влада дала серйозний поштовх до національного державотворення і стала його основою.

Розвиток практики місцевого самоврядування та управління, становлення доктрини класичного конституціоналізму в Європі та Америці, а також звернення до зазначених вище праць мислителів Античності сприяли формуванню основних концепцій, теорій і доктрин місцевого самоврядування. Зокрема, місцеве самоврядування оформилося як доктрина у роботах Ж.-Ж. Руссо, А. де Токвіля та ін.

Свого часу А. де Токвіль писав про тогочасні трансформації європейського місцевого самоврядування: «В Європі нерідко трапляється так, що навіть ті, хто при владі, сумують за відсутністю громадівського духу, оскільки всі визнають факт, що саме він – важливий елемент підтримання громадського порядку та спокою; але вони не знають, в який спосіб можна створити цей громадівський дух. Вони остерігаються, що зробивши громаду сильною та незалежною і поділившись із нею владою, вони призведуть країну до анархії. Разом із тим, заберіть у громади її силу та незалежність, ви знайдете у ній лише керованих, але тоді вже і не розраховуйте зустріти тут громадян...»⁵. Отже, А. де Токвіль безпосередньо пов'язував розвиток громади із громадянським суспільством, заснованим спільнотою свідомих громадян.

Після закріплення засад місцевого самоврядування у перших конституціях Європи та Америки в XVII–XIX ст. починають утверджуватися і розвиватися перші моделі місцевого самоврядування – англійська, французька, американська, а з часом – італійська, німецька та ін. Наприкінці XIX–XX ст. місцеве самоврядування привертає увагу й українських мислителів і політичних діячів.

Розідрані тогочасними світовими імперіями Українські землі за відсутності національної державності не могли мати власної моделі самоврядування. Однак місцеве самоврядування у роботах М. Драгоманова, О. Ейхельмана та ін. визначалося саме як підґрунтя для розбудови майбутньої самостійної Української держави. Так,

⁵ Токвіль А. де. Демократия в Америке : пер. с франц. / Предисл. Г. Дж. Ласки. Москва : Изд. группа «Прогресс» – «Литера», 1994. С. 70.

М. Драгоманов і його послідовники обґрунтовували основи громадівської теорії, стрижнем якої стала ідея про те, що держава є насамперед добровільним співтовариством вільних громад. Пізніше, у «Проекті Конституції основ державних законів УНР» професора Київського університету О. Ейхельмана відроджувалися громадівські погляди М. Драгоманова про державу як спільноту громад⁶. Спроби інституціоналізувати самоврядування в Україні за доби національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. тривалого ефекту не дали – молода Українська держава стала заручницею тодішньої геополітики і була на довгі 70 років окупована більшовиками, а надалі – комуністами. Партійно-державна модель державного управління за колишнього СРСР в Україні була інстальована й у місцеве самоврядування.

За 26 років незалежності Україна випробовувала різні моделі місцевого самоврядування: то пристосовуючи до сучасних реалій пострадянську модель «рад всіх рівнів», яка призвела до підписання неоднозначного Конституційного договору 1995 р., то намагаючись запровадити прогресивні моделі місцевого самоврядування, що ґрунтувалися на засадах децентралізації та субсидіарності. Розбудова владоспроможних територіальних громад і реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації залишалася важливими цілями і Помаранчевої революції 2004 р., і Революції гідності 2014 р. Утім, у цих реформ завжди були потужні суперники – місцеві управлінсько-бюрократичні еліти, яких влаштовувала пострадянська система фактично одноособової експлуатації ресурсного потенціалу територіальних громад; окремі фінансово-агропромислові групи, для яких відсутність владоспроможних територіальних громад є визначальною умовою дешевої робочої сили та оренди землі; політики, які під гаслами захисту людей на місцях використовували надії жителів територіальних громад для проходження до парламенту, місцевих рад, на посади сільських, селищних і міських голів *etc.* Іще однією проблемою у запровадженні реформ місцевого самоврядування донедавна була необізнаність посадових осіб місцевого самоврядування, представників органів виконавчої влади,

⁶ Лотюк О. С. Формування конституційно-правових засад громадянського суспільства в Україні в XVIII – на початку XX ст. // Право і громадянське суспільство : наук. журнал. ; електр. видан. 2014. № 3(8). С. 73.

громадськості та науковців із проблемами та здобутками реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації у зарубіжних державах, насамперед – у країнах-учасницях ЄС.

Старт реформи місцевого самоврядування в Україні у 2014 р. продемонстрував політичну волю вищого керівництва держави, – Президента України, народних депутатів України і Кабінету Міністрів України, – щодо запровадження нової моделі місцевого самоврядування. За понад три роки реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації в Україні пройшла складний, але результативний шлях: від «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», згідно з якою було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності, до формування понад 600 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які уже на сьогодні стали важливою складовою політичного та публічно-управлінського ландшафту України.

Здобутки реформи місцевого самоврядування в Україні стали можливими як завдяки об'єднанню зусиль основних стейкхолдерів цієї реформи на рівні держави (Президент України, Прем'єр-міністр України, Верховна Рада України і, насамперед, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та ін.), органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування, а також міжнародних організацій і програм та допомоги окремих зарубіжних держав, насамперед держав-учасниць ЄС, Швейцарії та ін. Саме завдяки ООН, Раді Європи, ЄС, а також програмам реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади таких держав-партнерів України як Швейцарія, США, Польща, Канада, Франція, Німеччина, Швеція, Норвегія та ін., лідерам реформ місцевого самоврядування в Україні, – від Прем'єр-міністра України до сільського голови, – вдалося ознайомитися з різноманітним зарубіжним досвідом реформ місцевого самоврядування на засадах децентралізації та усвідомити його переваги і проблеми у реаліях України.

Одним із важливих уроків щодо зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало усвідомлення, що на сьогодні у державах-учасницях ЄС,

Швейцарії, США, чи іншій державі світу не створено ідеальної моделі місцевого самоврядування чи універсального рецепту її реформування. Ідеальних і універсальних настільки, що їх можна було би беззастережно запровадити в Україні. Втім, досвід кожної окремо взятої держави у цій сфері заслуговує на повагу та врахування.

Так, наприклад, під час навчальної поїздки автора цієї роботи у рамках проекту «Реформа управління на Сході України» у липні 2017 р. до ФРН Міністр внутрішніх справ землі Рейнланд-Пфальц Р. Левенц розповів про унікальність територіальної організації публічної влади у землях Німеччини. Зокрема, найменша община землі Рейнланд-Пфальц складається всього із 11 жителів, маючи при цьому власні органи публічної влади. При цьому основними складовими успішної моделі місцевого самоврядування проф. Д. Шиманке визначив: автономність, владоспроможність, розвиток партисипаторної демократії.

Під час іншої навчальної поїздки у складі парламентської делегації до Швейцарської Конфедерації з питань децентралізації місцевого самоврядування у листопаді 2016 р. автор переконався у важливому значенні еволюційності моделей місцевого самоврядування, яка дала змогу сформувати самобутні та автономні типи місцевого самоврядування в різних кантонах Швейцарії. Утім, множинність моделей і типів сучасного швейцарського самоврядування ґрунтується на цінностях автономності, самодостатності, співпраці (колаборації) громад та органів місцевого самоврядування з урядами земель і Федеральним урядом, фінансового вирівнювання територій.

Успішна реформа місцевого самоврядування в Польщі, взята за один зі зразків Україною, також не була ідеальною і тривала близько десяти років. Це переконує в тому, що реформуючи місцеве самоврядування, не варто чекати швидкого успіху. У багатьох державах-учасницях ЄС реформи місцевого самоврядування тривали у середньому від 7 до 15 років, а у деяких країнах – понад 20 років.

Ці та інші питання викладено у запропонованій увазі читача монографії, яка узагальнює результати багаторічних наукових досліджень авторів, їх практичний досвід у сфері реформування місцевого самоврядування в Україні. При цьому автори щиро вдячні DESPRO, народним депутатам України і секретаріату Комітету

Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а також керівництву Національної академії державного управління при Президентові України, Міністерства юстиції України та ін. за допомогу в підготовці та виданні цієї роботи.

РОЗДІЛ 1.

Теорія, історія і типологія місцевого самоврядування

1.1. Теоретичні засади місцевого самоврядування та управління

У кожній із майже 200 держав світу, 193 з яких є членами Організації Об'єднаних Націй (ООН), залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми державного правління і політичного режиму, бюджетно-фінансової системи, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування отримало специфічну місію, завдання, функції, форми та об'єктно-суб'єктний склад. На різних етапах історичного розвитку доктрина і практика місцевого самоврядування набували дедалі більшої актуальності. Нерідко реформи місцевого самоврядування ставали поштовхом до розвитку конституційного державотворення та правотворення, трансформуючись у національну ідею, що об'єднувала громади, державу, бізнес і громадянське суспільство.

Реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації було проведено наприкінці XX – на початку XXI ст. у більшості нинішніх держав-учасниць ЄС – Данії (1970, 2007 рр.), Латвії (1993–2009 рр.), Литві (1992–1995 рр.), Польщі (1992–1999 рр.)⁷ та ін. Їх результати дали змогу активізувати владоспроможність територіальних громад, посилити їх матеріальну та фінансово-бюджетну самостійність. Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації стала форвардною реформою у постреволюційній Україні (2014–2017 рр.). Втім, свою актуальність вона зберігає упродовж усього часу національної державності України.

Із часу проголошення незалежності України у 1991 р. постала проблема відмови від радянської моделі місцевого самоврядування

⁷ Див.: Федоренко В. Л. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко // Публічне право. 2015. № 2 (8). С. 37–44 та ін.

та управління і розбудови нової системи місцевого самоврядування, що ґрунтуватиметься на загальноєвропейських цінностях і принципах демократії, децентралізації та субсидіарності.

Місцеве самоврядування має тривалу історію. Це зумовлює різні теоретико-методологічні підходи до визначення сутності та змісту місцевого самоврядування. Нагальною залишається і проблема розмежування категорії «місцеве самоврядування» з іншими, спорідненими, але не тотожними їй, – «місцева влада», «муніципальна влада», «місцева автономія», «комунальне управління» *etc.* У 2017 р. Б. Калиновським також обґрунтовано концепт «місцевої публічної влади», відмінний від зазначених вище категорій⁸.

На сьогодні категорії «основи місцевого самоврядування» та «муніципальне право» застосовуються як споріднені, а іноді – і як тотожні. Хоча дискусії серед правознавців щодо співвідношення цих категорій і тривають⁹, модернізація Міністерством освіти і науки України (МОН) у 2008 р. паспорта наукової спеціальності «12.00.02 – конституційне право; муніципальне право» засвідчує перспективність вжиття категорії «муніципальне право» в юридичній науці та освіті.

Разом із тим для конституційної правотворчої (передусім законотворчої) та правозастосовної діяльності зберігає актуальність насамперед категорія «місцеве самоврядування». Наведене, зокрема, відображено у розд. XI Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших актах чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Усталеними суб'єктами конституційних правовідносин залишаються й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Основного Закону зазначені органи та їх посадові особи зобов'язані діяти «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами

⁸ Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : дис. ... д. ю. н. : спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2017. С. 4–5.

⁹ Див.: Батанов О. В. Муніципальна влада як категорія сучасного українського конституціоналізму // Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, О. В. Батанов, А. А. Єзеров та ін.; за ред. А. Р. Крусян. Одеса : Фенікс, 2015. С. 235–263 та ін.

України». Натомість органи самоорганізації населення на місцях можна визнати важливим інститутом громадянського суспільства.

У свою чергу, популярність терміна «муніципальна влада» пояснюється його тривалим застосуванням спочатку в римському праві, а потім у правових системах різних народів Європи. Термін «муніципалітет» уперше почали застосовувати в IV ст. до н. е. у Давньому Римі, де прикметник «муніципальний» вживали щодо громад, які раніше мали самостійність, але потрапили під владу Риму та були обтяжені різними повинностями (*munera*) на користь метрополії. Такі громади називалися *municipia*.

Внутрішня автономія *municipia* суттєво обмежувалася, а для управління ними Рим надсилав префектів. Із часом, у 45 р. до н. е., було прийнято муніципальний закон – закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*), який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування муніципій¹⁰.

Деякі вчені виводять зміст категорії «муніципальна влада» від поєднання латинських слів «*munis*» – «тягар» та «*capio*» – «приймаю» і традиційно вживають її на позначення місцевої влади у державах англо-американської правової системи¹¹. У будь-якому разі, незважаючи на походження терміна «муніципальний» («муніципальна влада», «муніципальне право»), сучасного значення він набув після утвердження та розвитку теорії і практики місцевого самоврядування.

Витоки ідеї та доктрини місцевого самоврядування сягають Магдебурзького права (*Magdeburger Weichbildrecht*) і практики самоврядування у державах Європи (Литві, Польщі, Пруссії, Сілезії, Чехії, Угорщині, швейцарських кантонах) у XII–XVI ст. та ідей народоправства, сформульованих мислителями доби Відродження та Реформації.

Зокрема, ще на початку XVII ст. німецький правознавець Й. Альтзюіус обґрунтував федеральну теорію народного суверенітету і субсидіарності в організації влади. Союз громадян, об'єднаних у сім'ї та корпорації, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. При цьому провінції,

¹⁰ Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Изд. подгот. В. С. Алексеев-Попов, Ю. М. Лотман, В. А. Полторацкий, Л. Д. Хаютин. Москва : Наука, 1969. С. 267.

¹¹ Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. Харьков : Право, 2015. С. 472.

міста та громади повинні були мати належний рівень автономії, а верховний суверенітет зберігав увесь народ¹².

Відомий французький філософ Ж.-Ж. Руссо у роботі «Проект конституції для Корсики» так обґрунтував теорію *Terra di commune* («спільної землі»): «...міста та їх мешканці, так само як феоди та їхні власники, не мають зберігати жодних особливих привілеїв. Усі на острові (Корсика) повинні мати однакові права, нести однакові повинності, а острів має перетворитися цілком і повністю на те, що іменують місцевою владою: *Terra di commune*»¹³.

Поширеною є думка, що категорію «самоврядування» було обґрунтовано і запроваджено на практиці у період Великої французької революції, щоб акцентувати самостійність громади стосовно держави. Так, у 1790 р. у Франції було офіційно запроваджено самостійний четвертий різновид влади – «муніципальну владу». Однак через рік цей декрет було скасовано як непотрібний в умовах перманентної революції. На думку О. Батанова і В. Кампо, у Франції ідеї вільних громад, конституційні основи сучасного місцевого самоврядування було сформовано та реалізовано майже через 100 років після Великої французької революції – у Третій Республіці, тобто починаючи з 1875 р.¹⁴

Із середини XIX ст., за ініціативи пруського юриста Рудольфа Гнейста, місцеве управління стало йменуватися «місцевим самоврядуванням». За свідченням К. Шмітта, Р. Гнейст у відомій праці «*Self-government, Kommunalverfassung und Verwaltungsgericht in England*» (1871 р.) протиставляв місцеве самоврядування як діяльність на громадських засадах діяльності професійних чиновників і вважав наявність місцевого самоврядування важливою передумовою правової держави¹⁵.

¹² Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. ; відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. С. 192–193.

¹³ Цит.: Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монограф. / Відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. С. 76.

¹⁴ Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. у 2 ч. ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка / О. В. Батанов, В. М. Кампо. Київ: Знання України, 2006. С. 23, 11.

¹⁵ Шмітт К. Государство и политическая форма / Пер. с нем.; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. Москва : Изд. дом. Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С. 119.

У Російській імперії, до складу якої входила і частина українських земель, ліберальні ідеї децентралізації місцевого самоврядування, яку на практиці втілювала тогочасна Франція, не віталися. Хоча тодішні російські правники мали досить точне уявлення про розбудову місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Так, Б. Чичерін писав: «Багато публіцистів ідуть значно далі: вони вбачають у місцевому самоврядуванні не лише обов'язкову умову, але й основу народного представництва. Стверджують, що загальна свобода має походити від місцевої, як від природного коріння, що представницькі установи, які мають опору лише в атомістично роздробленому суспільстві та у неорганізованій громадській думці, завжди залишаються крихкими, і що один корпоративний зв'язок, який утворює тривкі союзи із громад та областей, спроможний надати їм міцність і силу. Захисники цієї теорії вважають централізацію головним ворогом політичної свободи. На їхню думку, вона робить народ нездатним до правильного конституційного життя і породжує лише деспотизм і революції»¹⁶. Нескладно уявити, від зворотного, тогочасні цінності та принципи самодержавної влади Російської імперії на місцях. Особливо на українських землях.

Після закріплення у конституціях та конституційних актах і законах кінця XIX – початку XX ст. (Конституція Бельгії 1831 р., Франкфуртська Конституція Германської імперії 1849 р., Конституція Нідерландів 1887 р., Конституція Сербського Королівства 1888 р., Конституція УНР 1918 р. та ін.) термін «місцеве самоврядування» отримав поширення не лише в юридичній науці, а й у конституційній правотворчій і правозастосовній практиці держав Європи та Америки. Натомість термін «муніципальна влада» та ін. на практиці часто є ототожненням чи інтерпретаціями терміна «місцеве самоврядування». Наявність різних концептуальних підходів до розуміння цього інституту пов'язана із неоднозначним визначенням джерела і природи влади. Наука про місцеве самоврядування постійно шукала відповідь на питання, чи здійснюють територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, публічну владу, чи лише реалізують децентралізовані владні повноваження органів державної влади, трансформуючись на підставі цього у різні типи.

¹⁶ Чичерін Б. Н. О народном представительстве. Санкт-Петербург: Наука, 2016. С. 475.

Нині в основу місцевого самоврядування кожної держави покладено певні історично сформовані теорії та доктрини місцевого самоврядування. Сучасні українські правознавці виокремлюють такі з них:

а) теорія природних прав вільної громади (А. Шефлле, Б. Чичерін), яка отримала поширення у XIX ст. у контексті розвитку ідей слов'янофільства та пошуку «особливого шляху» розвитку общин у Російській імперії;

б) громадівська теорія місцевого самоврядування (В. Лешков, А. Васильчиков) – визнає громади первинним джерелом «муніципальної влади»;

в) громадівсько-господарська теорія (Р. Моль, А. Васильчиков) визначає місцеве самоврядування як діяльність територіальних громад, котрі одночасно є інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання на комунальному рівні;

г) державницька теорія місцевого самоврядування (Л. Штейн, Р. Гнейст) вважає місцеве самоврядування спеціальною формою державного управління на місцях за умови децентралізації;

г) теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб (О. Градовський, Г. Еллінек, О. Лабанд) ґрунтується на тому, що самоврядні одиниці мають визнаватися самостійними, відокремленими від держави публічно-правовими особами;

д) теорія муніципального дуалізму (М. Орзіх та ін.) передбачає, що місцеве самоврядування має поєднувати функції представництва інтересів територіальної громади і реалізації делегованих державою функцій на місцях¹⁷.

Українські правознавці обґрунтовують й інші підходи щодо класифікації концепцій, теорій і доктрин місцевого самоврядування. Наприклад, О. Батанов і В. Кампо виокремлюють такі громадівські доктрини місцевого самоврядування та їх види і підвиди:

А. Реалістичні доктрини громадівського устрою:

– доктрина «вільних громад» (Т. Джеферсон, А. де Токвіль, Б. Констан, Дж. С. Міл);

– доктрина «народоправних громад» або абсолютного федералізму (Й. Альтузіус, Р.-Л. д'Аргенсон, Д. де Немур, Ж.-Ж. Руссо, Г. В. Ф. Гегель);

Б. Утопічні доктрини громадівського устрою:

¹⁷ Савчин М. В. Конституційне право України : підруч. / Відп. ред. проф., д.ю.н. М. О. Баймуратов. Київ : Правова єдність, 2009. С. 915–92.

– доктрина соціетарних фаланг (Ш. Фур'є);
– доктрина анархо-синдикалістських громад (П.-Ж. Прудон, М. Бакунін, П. Кропоткін, П. Гумплович)¹⁸.

Починаючи із 90-х рр. минулого століття спочатку у США, а далі й у Європі набула поширення теорія комунітаризму (від англ. «community» – «громада»). На думку прихильників цієї теорії, найважливіші рішення слід було би приймати на рівні громад, а не органами держави чи органами федерації. При цьому найважливіші рішення мало би бути схвалено на місцевих референдумах¹⁹.

Є безліч інших, у тому числі й не європейських, теорій і доктрин місцевого самоврядування, популярних у світі, та концептуальних поглядів учених на їх систематизацію.

Найпоширенішими з усіх теорій і доктрин місцевого самоврядування нині є *громадівська* (Італія, Польща, Франція, Угорщина та ін.), *державницька* (Китай, КНДР, Куба, Саудівська Аравія та ін.) і *змішані* теорії, або ж теорії «муніципального дуалізму». Зміст кожної із названих теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності. Розглянемо ключові із зазначених теорій та доктрин.

Державницька концепція, основні положення якої було розроблено німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом, з'явилася у середині XIX ст. Її підґрунтя становить ідея створення органів самоврядування та управління, повністю підпорядкованих державі. Це – ланка державної влади, яка не має власних прав, власної компетенції. Органи місцевого самоврядування діють за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – здійснення державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Практичне застосування цієї теорії у Франції призвело до неоднозначних наслідків. До того ж ця система державного управління веде до надмірного розширення чиновницького апарату, а отже і до збільшення видатків на його утримання. Проте цю

¹⁸ Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб. у 2 ч. ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка / О. В. Батанов, В. М. Кампо. Київ : Знання України, 2006. С. 12–25.

¹⁹ Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. Харьков : Право, 2015. С. 476.

теорію можна вважати основою сучасної концепції місцевого управління і самоврядування в тому сенсі, що влада місцевих органів походить від держави.

У межах державницької теорії сформувалося два напрями: 1) політичний (Р. Гнейст) і 2) юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління²⁰. На думку Р. Гнейста, самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави. Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами не державної влади, а територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань і функцій державного управління. Основні положення цих теорій XIX ст. зберігають своє значення і дотепер.²¹ Так, державницьку концепцію, започатковану в Магдебурзькому праві, поширено в Європі та втілено в Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р.

Концепція муніципального дуалізму, або громадівсько-державницька (змішана) містить ідею збереження і зміцнення, з одного боку, самоврядних ознак, з іншого – державницьких. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки. Вважається, що цю теорію було створено під час розгромної критики природничої теорії як компроміс, на який пішли «природники» та «державники», хоча насправді вона об'єднала недоліки обох і додала ще один – порушення принципу розподілу влад, коли однорідні по суті функції здійснюють органи із дуже різним статусом. Як засвідчив досвід, практичне застосування цієї теорії веде до перетворення її на одну із зазначених вище систем.

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування у різних державах світу доводить, що природу місцевого самоврядування не можна визначити точно. Так, досить важко виокремити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Усе це засвідчує

²⁰ Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. ; відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. С. 199.

²¹ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. Київ: АтрЕк, Вища школа. 1998. 264 с.

одночасне поєднання у місцевому самоврядуванні елементів як державного, так і громадського утворення, що відображено у сучасних тлумаченнях цього поняття.

Утім, найзначнішого поширення у світі, починаючи із XVIII–XIX ст., набула *громадівська теорія*, сприйнята більшістю держав Європи, Америки, Австралії. В основу громадівської концепції місцевого самоврядування, обґрунтованої у роботах Г. Аренса, Н. Гербера, О. Гірке, О. Лабанда, О. Ресслера, А. де Токвіля, І. Франка, Б. Чичеріна та ін., покладено ідею природних прав територіальної громади, її своєрідного «суверенітету» стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції вважають громаду самостійним (автономним) джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, публічною, «муніципальною» владою.

Водночас один із найбільших недоліків – застарілість громадівської теорії, оскільки вже давно немає практичного матеріалу для її втілення, як це було у роки буржуазних революцій в Європі та в Америці – у період організації США із громад поселенців. До того ж дослідження цієї теорії свідчить, що свого часу її популярність була зумовлена політичними відцентровими тенденціями та боротьбою із центральною владою, яку вели ті суспільні групи, у чиїх руках було зосереджено самоврядування²².

На сьогодні на базі громадівської теорії місцевого самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування – англосаксонська (Австралія, Канада, Нова Зеландія, США та ін.) і континентального права (Бельгія, Італія, Німеччина, Польща, Франція та ін.). Англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях, без будь-якого втручання у цю сферу, а континентальна (романо-германська) охоплює здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, із мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування²³.

²² Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення // Вісник УАДУ. 2001. №2.– 4.2. С.46–51.

²³ Федоренко В. Л. Конституційне право України: підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 575.

В Україні на конституційному рівні нині реалізовано саме континентальну громадівську модель місцевого самоврядування, основні цінності, завдання та принципи якої закріплено в Конституції та законах України. Зокрема, «громадівське» розуміння місцевого самоврядування отримало втілення у нормативному змісті Конституції України (ст.140)²⁴, Європейській хартії місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України у 1997 р.²⁵, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.²⁶, «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2011 р.²⁷, «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р.²⁸, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р.²⁹, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.³⁰, інших актах чинного законодавства.

В Україні громадівську концепцію місцевого самоврядування закріпив насамперед Основний Закон, який унормував положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України³¹.

Ключові ідеї громадівської теорії місцевого самоврядування було також унормовано в Європейській хартії місцевого

²⁴ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

²⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

²⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

²⁷ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48. Ст. 254.

²⁸ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.

²⁹ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.

³⁰ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

³¹ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

самоврядування³². Зміст місцевого самоврядування згідно з Хартією полягає у гарантуванні державою права і реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність, певне коло питань, діючи у межах конституції та законів відповідної держави.

За змістом Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування у межах, визначених законом, володіють повною свободою дій для реалізації власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключено з їх компетенції і не віднесено до компетенції інших органів влади. Тобто закріплено принцип виключної компетенції та визначено певну сферу самостійних повноважень для місцевих органів.

Основними принципами органів місцевого самоврядування відповідно до Хартії є виборність і наявність власної компетенції.

Хартія є досить гнучким документом (зокрема, п. 1 ст. 12 дозволяє дотримуватися лише частини її положень), проте в ній у змістовній лаконічній формі викладено принципи, напрацьовані європейськими теоретиками державобудування. У преамбулі наведено основні засади прийняття Хартії:

- місцеве самоврядування є однією із головних засад будь-якого демократичного режиму;

- право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш повно може здійснюватися саме на місцевому рівні;

- наявність місцевого самоврядування, наділеного реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління;

- наявність місцевого самоврядування, яке має створені на демократичній основі керівні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхів і засобів здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання³³.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою

³² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

³³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 2.

право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України³⁴.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. При цьому починаючи із 2015 р. і до сьогодні результати реформи місцевого самоврядування втілюються у добровільному об'єднанні територіальних громад і створенні ОТГ, кількість яких у серпні 2017 р. сягнула 616³⁵, утвердженні фінансової децентралізації та забезпеченні повсюдності владоспроможного місцевого самоврядування в Україні.

Стосовно сутності та змісту категорії «місцеве самоврядування» слід зазначити, що вона має безліч сенсів і значень. Утім, їх можна ідентифікувати скоріше як такі, що доповнюють один одного, ніж як суперечливі. Хоча вітчизняні та зарубіжні вчені висловлюють і чимало контраверсійних поглядів. Зокрема, із приводу наведеного заслуговує на увагу думка С.Серьогіної, яка стверджує, що «самоврядування є там, де місцеві справи протиставляються загальнодержавним. Самоврядування передбачає не тільки розмежування компетенції центральної і місцевої влади, не лише самостійність останніх, але й взаємну їх незалежність; воно визнає відмінність самих джерел влади для тих й інших: перші здійснюють владу за власним правом або отримують свою владу від народу; другі отримують її від місцевої спільноти (громади)».³⁶

Про важливий аспект категорії «місцеве самоврядування» зазначає також О. Батанов. Він наголошує, що місцеве самоврядування слід розглядати насамперед у контексті прав і

³⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

³⁵ «В Україні вже створено 616 територіальних громад» – Г. Зубко // Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2288065-v-ukraini-vze-stvoreno-616-teritorialnih-gromad-zubko.html>.

³⁶ Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2008. С. 193.

свобод людини і громадянина³⁷. Дійсно, місцеве самоврядування уособлює дуалістичну модель прав: людина має право на місцеве самоврядування, зокрема право на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, право на місцевий референдум та ін., vs територіальна громада відповідно до Конституції України наділена правом безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Раніше ми також поділяли думку, що місцеве самоврядування – це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, включаючи ОТГ, під свою відповідальність, безпосередньо або через утворювані територіальною громадою органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення³⁸.

Спорідненою, хоча і не тотожною місцевому самоврядуванню, є категорія «міське управління». Вчені визначають його як «реалізацію державної політики в адміністративно-територіальних одиницях призначуваними центральними органами виконавчої влади їх колегіальними чи одноособовими представниками»³⁹. На нашу думку, категорія «міське управління» є дещо штучною, оскільки охоплює як органи виконавчої влади на місцях (місцеві державні адміністрації і територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), так і органи місцевого самоврядування, наділені управлінськими функціями – виконками місцевих рад. Тобто категорія, наведена у заголовку цього підрозділу монографії, є узагальнюючою щодо універсальної функції управління з боку органів публічної влади на місцях.

До того ж зазначена вище державницька теорія (доктрина) (Р. Гнейст, Л. Штейн, М. Туган-Барановський, М. Палієнко) місцевого самоврядування передбачає, що предметна компетенція органів місцевого самоврядування та органів управління на місцях зрештою і визначається державою через конституцію. При цьому органи місцевого самоврядування та органи управління на місцях

³⁷ Батанов О. В. Муніципальне право України : підруч. ; відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. С. 182–183.

³⁸ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 576.

³⁹ Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. Харьков : Право, 2015. С. 473.

діють за принципом, коли «дозволено усе, що встановлено конституцією та законами». Відповідну конституційну формулу на сьогодні наведено і в ч. 2 ст. 19 Конституції України⁴⁰.

Крім того, можна погодитися із В. Борденюком, який пише: «У широкому сенсі поняття «самоврядування» охоплює і будь-які прояви соціального управління (в тому числі державного), яке здійснюється на всіх рівнях соціальної організації, оскільки управління також є результатом самоорганізації суспільства, а не нав'язаним йому зовні явищем. Однак із точки зору природи влади, яка здійснюється в процесі самоврядування та управління, взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, джерела соціального регулювання, поняття «управління», звісно, вужче за поняття «самоврядування», оскільки самоврядування завжди є процесом управління, проте не всяке управління можна назвати самоврядуванням»⁴¹.

Варто взяти до уваги і твердження С. Серьогіної про те, що у США, Великій Британії, Австралії та у переважній частині держав континентальної Європи місцеве самоврядування традиційно зветься місцевим управлінням «*local government*»⁴².

Отже, категорію «місцеве самоврядування та управління», про яку досить часто йдеться у цій монографії, вжито у контексті предмета дослідження. В одних випадках мається на увазі дихотомічний зв'язок місцевого самоврядування із діяльністю органів державного управління на місцях, в іншому – дві основні функції місцевого самоврядування – самоврядно-представницька та управлінсько-організаційна.

⁴⁰ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴¹ Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. Київ: Парламентське вид-во, 2007. С. 37.

⁴² Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2008. С. 193.

1.2. Типологія основних моделей місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні

Однією із найскладніших проблем права є питання типології досліджуваного явища. Теоретики права традиційно виокремлюють типи держав (Н. Оніщенко), типи правових систем (Р. Давід, М. Марченко), типи державно-політичних режимів (І. Кресіна), типи виборчих систем (Ю. Ключковський, В. Нестерович), і навіть типи референдної демократії (М. Онішук). В основу відповідних типологій, на відміну від класифікацій, покладено не окремо взяті критерії, а групи критеріїв.

Так, П. Гураль вважає, що в основу цих систем покладено «різні принципи відносин місцевих органів влади між собою та із центральними органами влади. Зокрема, наука визначає такі основні системи (моделі) місцевої влади: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку), змішану (гібридну), іберійську, скандинавську та інші»⁴³.

Заслуговує на увагу дослідження типології моделей місцевого самоврядування у державах Європи, наведене польським науковцем З. Махельські у роботі «Територіальна структура держави» (Варшава, 2015 р.). Цей вчений виокремлює такі критерії:

- 1) функціональна децентралізація;
- 2) територіальна організація;
- 3) конструкції (моделі) локальних виборчих систем;
- 4) роль політичних партій у самоврядній діяльності⁴⁴.

Очевидно, що визначені З. Махельські критерії типології моделей місцевого самоврядування заслуговують на увагу, хоча і не є вичерпними. В основу типології моделей місцевого самоврядування у державах Європи, у тому числі й в Україні, також можна покласти систему пов'язаних між собою критеріїв. Такими критеріями можуть бути: 1) історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність та міцність; 2) тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і

⁴³ Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посібн. Львів : Каменярь, 2017. С. 6.

⁴⁴ Machewski Z. Struktury terytorialne państwa. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2016. S. 91.

територіальних громад (комун, префектур, гмін), рівень децентралізації публічної влади у країні; 3) тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування; 4) рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур; 5) модель локальної виборчої системи; 6) характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів; 7) розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях тощо. Застосування цих, а також інших критеріїв дає змогу виокремити різні моделі місцевого самоврядування в Європі.

Так, З. Махельські на основі аналізу наукового доробку англійських (Дж. Лоухлін, П. Хендрікс, А. Ліндстром) і польських (П. Свяневіч) учених наводить таблицю, яка дає уявлення про типологію моделей місцевого самоврядування у Західній Європі.

таблиця

***Моделі місцевого самоврядування у Західній Європі
за З. Махельські⁴⁵***

Критерії для визначення	Південна Європа	Англо-саксонська модель	Німецька модель	Північна (нордична) модель
Конституційне закріплення місцевого самоврядування	Так	Ні	Так	Так
Стиль прийняття рішень	Юридично-технократичний	Прагматичний	Правничо-корпоративний	Консенсуальний
Модель локальної демократії	Демократія більшості («маятник»)	Демократія більшості («маятник»)	Тенденція до утвердження консенсуальної демократії виборців	Консенсуальна партійна демократія, обмежена громадською участю (партисипаторною демократією)

⁴⁵ Machewski Z. *Struktury terytorialne państwa*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2016. S. 81.

Продовження табл.

Тип децентралізації	Унітарні держави, значна роль регіонів, яacobінська модель держави – «єдиної та неподільної»	Децентралізація компетенцій держави	Федеральна модель	Унітарна централізована держава
Провідна галузь науки, яка обґрунтовує функціонування місцевого самоврядування	Право	Політичні науки/соціологія	Право	Право/теорія управління
Держави	Бельгія (до 1988 р.), Греція, Іспанія (до 1978 р.), Італія, Португалія, Франція	Велика Британія, Ірландія	Австрія, Бельгія (після 1988 р.), Іспанія (після 1978 р.), Нідерланди, Німеччина, Швейцарія	Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція

У світовій практиці прийнято виокремлювати англо-американську, континентальну (європейську), іберійську, змішану і радянську (пострадянську) моделі місцевого самоврядування. В основі такої класифікації лежить система попередньо визначених критеріїв розмежування різних моделей місцевого самоврядування та їх груп (типів). Відповідні критерії характеризують соціокультурну специфіку місцевого розвитку різних держав Європи. Отже, такі моделі у цілому відповідають загальноприйнятим правовим системам.

Англо-американська модель (США, Велика Британія, Канада, Австралія) бере початок від місцевих громад і парафій, а також від міст середньовічної Англії:

– місцеве управління максимально децентралізовано, місцеві представницькі органи діють автономно у межах точно визначених повноважень;

– для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях населення обирає раду (правління), зазвичай на 4 роки, яка складається із 3–7 членів, а у великих містах – із 35–50 осіб;

– населення обирає деяких посадових осіб – шерифа (у США це начальник поліції), атторнея (повіреного), який є представником цієї адміністративно-територіальної одиниці в суді (він обирається лише у великих одиницях – графствах), скарбничого та ін.;

– орган загальної компетенції (на зразок виконкому) не створюється. Так, у США місцеву управлінську діяльність здійснюють обрані населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено; у Великій Британії – галузеві постійні комісії (комітети), що створюються із числа членів ради: із будівництва, з питань освіти та ін.;

– у містах зазвичай діють хартії (статuti) самоуправління, відповідно до яких обираються місцеві ради і мери;

– мерів обирають ради або населення, в останньому випадку мер є більш впливовою фігурою, часто наділеною правом вето стосовно актів ради, коли мера обрано радою, він залежить від неї. У деяких містах ради наймають на певний строк (іноді до 12 років) спеціаліста – менеджера для управління, він зветься мером або бургомістром;

– ця система не передбачає призначення із центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад;

– місцеві ради у межах закону, звичаю, усталеної практики самостійно вирішують питання, які не належать до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їх діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій із центральних міністерств (основну долю у фінансуванні місцевих видатків становлять не місцеві податки та доходи, а дотації із державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду із позовами до органів місцевого самоврядування)⁴⁶.

На прикладі англо-американської моделі місцевого самоврядування можна спостерігати його лінію розвитку відкритого типу – рух знизу, коли жителі об'єднуються для вирішення проблем,

⁴⁶ Конституційне право зарубіжних країн: Навч. Посібник / М.С.Горшенєва, К.О.Закоморна, В.О.Ріяка та ін., За заг. Ред.. В.О.Ріяки. 2-е вид., допов. І перероб. Київ: Хрінком Інтер, 2004. С. 232–254.

домовляються про правила, збирають кошти для утримання служб, виконання тих чи інших завдань.

Континентальна, або європейська модель (Франція, Італія, Бельгія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія та ін.) набула поширення у більшості країн світу. Її витоки сягають далеко в історію Франції, з якої походить ця модель, що базується на поєднанні державного управління із місцевим самоврядуванням. Для цієї схеми характерні підпорядкованість та підзвітність. Зокрема:

- поєднання виборності та призначуваності місцевих органів;
- рада і мер можуть обиратися населенням, причому за членів ради та за мера голосують окремо. Мер і його заступники також можуть обиратися радою (Франція). Іноді раду обирає правління на чолі з обраним війтом (Польща);
- рада має свій виконавчий орган;
- призначені із центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ на місцях. Ці чиновники контролюють законність дій органів місцевого самоврядування, мають свою адміністрацію. У деяких країнах такі чиновники можуть навіть звернутися до Президента із пропозицією розпустити обрану раду та призначити нові вибори, якщо вона систематично порушує законодавство або є непрацездатною⁴⁷.

Для *іберійської моделі* (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає, Португалія, Мексика) характерні свої особливості у різних країнах, у деяких із них ця модель схожа з континентальною системою:

- наприклад, у державах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із континентальною, роль представників із центру є дуже значною;
- у деяких державах Латинської Америки наявність крупних земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливають на систему управління;
- управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Зазначені посадові особи

⁴⁷ Фрицький О.Ф. Франція: проблеми місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 3 (8). С. 90–98.

очолюють відповідні ради, водночас їх кандидатури як представників цієї адміністративно-територіальної одиниці затверджує уряд (президент, міністр внутрішніх справ). Такі особи наділені правом контролю за діяльністю ради, тому їх влада є досить значною.

Змішана модель (Німеччина, Австрія, Японія) поєднує риси англо-американської та континентальної. Ця модель найбільш виразно втілена у Німеччині, де паралельно застосовуються та ефективно діють чотири моделі місцевого самоврядування:

1) положення про магістрат передбачає наявність двох органів: ради общин, яка обирається прямими виборами на 4 роки, і магістрату – колегіального органу виконавчої влади, обраного радою та очолюваного бургомістром;

2) положення про бургомістра передбачає наявність трьох органів: ради общин, що обирається на 5 років (депутати працюють на громадських засадах); бургомістра, який обирається радою та очолює її; управи – виконавчого органу ради;

3) південнонімецьке положення про раду визначає наявність двох органів: ради общин (обирається шляхом прямих виборів на 6 років, її депутати працюють на громадських засадах) і бургомістра, який обирається населенням на 6 років і виконує функції голови самоврядування, тобто представляє місцеву общину та реалізує повноваження держави і голови ради;

4) північнонімецьке положення про раду передбачає наявність трьох органів: ради, що обирається шляхом прямих виборів на 5 років (депутати працюють на громадських засадах); бургомістра, якого обирає рада та який виконує повноваження голови ради і місцевого самоврядування; директора комуни (голова виконавчої влади, який обирається радою на 8 років)⁴⁸.

Радянська модель місцевого самоврядування значно відрізняється від розглянутих вище. Її основу становить заперечення розподілу влад і визнання повновладдя представницьких органів знизу догори. Вона передбачає, що всі ради, починаючи із найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, а усі решта органів держави прямо або опосередковано

⁴⁸ Конституційне право зарубіжних країн: Навч. Посібник / М.С.Горшеньова, К.О.Закоморна, В.О.Ріяка та ін., За заг. Ред.. В.О.Ріяки. 2-е вид., допов. І перероб. – Київ: Хрінком Інтер, 2004. С. 232–254.

підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною супідрядністю всіх її елементів, відсутністю будь-якої самостійності (автономії) органів місцевого самоврядування та управління. Сьогодні ця модель збереглася лише у деяких країнах. Зокрема, фрагментарно, у частині тотального державного контролю за місцевою владою та існування «системи рад усіх рівнів», – у Китаї, КНДР і на Кубі⁴⁹.

Якщо класифікувати місцеві органи влади за способом розподілу публічно-владних ресурсів, можна виокремити: 1) північно-американську, 2) південно-європейську, 3) скандинавську моделі (О. Оффердал) і 4) східноєвропейську, характерну для пострадянських (Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Україна) і пост-соціалістичних (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина) республік, які впевнено обрали та реалізують демократичний шлях розвитку, утверджують прогресивні моделі місцевого самоврядування, засновані на принципах децентралізації та субсидіарності.

Обсяг повноважень і спосіб делегування державою цих повноважень місцевому самоврядуванню у різних країнах відрізняється. Наприклад, у Франції та в інших країнах компетенцію місцевих виборних органів детально регламентовано законами і встановлено суворий контроль за тим, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень. Їх компетенція – це коло лише тих прав, які прямо визначено у законі.

Наприклад, у Німеччині та деяких інших країнах законодавчо встановлено перелік прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в окремих випадках влада вищого рівня допускає вихід за межі цих повноважень.

У свою чергу, компетенцію органів місцевого самоврядування за кордоном можна умовно поділити на так звану первинну і вторинну.

Первинна компетенція – це вирішення місцевих справ (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, діяльність органів охорони здоров'я, створення парків, скверів, соціальний захист безпритульних, престарілих і т. д.).

Вторинна компетенція – це завдання, які місцеві органи виконують за дорученням органів вищого рівня (ведення реєстру

⁴⁹ Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення // Вісник УАДУ. 2001. №2.–4.2. С.46–51.

виборців, призовників, вжиття заходів оборонного характеру і т.д.), тобто те, що прямо не належить до місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади.

Обсяг компетенції місцевих органів постійно збільшується, в тому числі у таких важливих сферах як освіта, будівництво шляхів, комунальне господарство і т. д.

Права місцевих органів в унітарних державах закріплюються законами та актами уряду, у федеративних державах – суб'єктами федерації. Органи місцевого самоврядування можуть звертатися до законодавчих органів із проханням наділити їх певними правами, у деяких державах додаткові повноваження надаються на рівні підзаконних актів.

Компетенцію органів місцевого самоврядування за кордоном і в Україні можна поділити на такі групи повноважень:

1) у сфері *фінансово-економічної діяльності*:

- прийняття місцевого бюджету;
- участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій;
- збір та акумуляція коштів із різних джерел;

2) у сфері *охорони громадського порядку*:

- до відання місцевих органів часто належить діяльність місцевих поліцейських сил, які несуть патрульну та охоронну службу;

– керівник місцевих виконавчих органів часто виконує функції головного поліцейського начальника, до компетенції якого може бути віднесено попереднє дізнання, слідство, розшук, затримання злочинців, але у деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників;

3) у сфері *комунального обслуговування, благоустрою та охорони навколишнього середовища*:

- розвиток транспорту;
- будівництво місцевих доріг;
- підтримання санітарного стану міст, тобто контроль за додержанням природоохоронного законодавства, боротьба із забрудненням води, повітря;

– повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття;

4) у *соціальній сфері*:

- допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам;

– забезпечення роботи безкоштовних їдалень, будинків престарілих, а також закладів для осіб, які потребують спеціального догляду, надання медичної допомоги;

– у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах;

– діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних площадок;

– будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям і т. д.⁵⁰.

Для реалізації повноважень місцевих органів потрібні кошти, що надходять до місцевого бюджету із різних джерел, а саме:

а) від збору місцевих податків (податок на землю, податок із власності, податок із прибутку компаній);

б) із державного бюджету (субсидії із держбюджету можуть бути загальними (нецільові, виплачуються регулярно), цільовими (на конкретні цілі, наприклад, освіту, культуру), спеціальними (для окремих міст, муніципалітетів);

в) надходження за видачу дозволів на торгівлю, видовищні заходи, будівництво і т. д., а також платежі за водокористування, вивезення та знищення сміття і т. д.;

г) позики, які у деяких випадках місцеві органи також можуть брати.

Очевидно, що наведена вище компетенційна модель місцевого самоврядування не вичерпує всієї багатоманітності завдань, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в Україні та за кордоном. Це спонукає до дослідження конституційних основ місцевого самоврядування у різних державах-учасниках ЄС і в Україні.

⁵⁰ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 504 с.

РОЗДІЛ 2.

Основні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС та Швейцарії

2.1. Місцеве самоврядування в Австрії

Досвід формування територіальної організації публічної влади і становлення та розвитку місцевого самоврядування у потужній європейській державі Австрії має давні історичні витоки і традиції. Нинішня ж модель місцевого самоврядування та управління в Австрії заслуговує на висвітлення і запозичення кращих практик. Автори цієї монографії вже зверталися до відповідних традицій та досвіду⁵¹, однак австрійська модель місцевого самоврядування та управління зберігає свою актуальність і привабливість для України.

Як відомо, землі Австрії як незалежного територіального утворення відомі історикам ще із часів Середньовіччя. Її тривале утвердження традиційно пов'язують насамперед зі складним становленням династії Габсбургів і Священної Римської імперії. Так, із кінця XV до початку XVI ст. внаслідок декількох династичних шлюбів Габсбурги стали наймогутнішою династією християнського світу, об'єднавши під своєю владою значні території.

Утім, централізована Австрійська держава, відома в історії як імперія Габсбургів, утвердилася дещо пізніше, упродовж XVIII–XIX ст., поступаючись принципам демократії задля посилення абсолютної влади Габсбургів. Проте традиція самоуправління та незалежності федеративної землі вже сформувалася історично і була безпосередньо пов'язана із тогочасними демократичними рухами угорців, хорватів, чехів та інших народів, чиї землі входили до складу Австрії. У цьому сенсі можна провести певні історично-правові паралелі взаємодії зазначених та інших народів з імперією Габсбургів із відомим у республіканському Римі інститутом *jus exitu* («право виходу»), що визначав широку автономію народів, які

⁵¹ Див.: Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні засади територіальної організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2015. № 1. С. 73–85.

пов'язали свій розвиток із Римом, із метою прилучення їх до більш високих форм цивілізації⁵². Однак такого роду відносини територіальної організації публічної влади в Австрії вимагали їх конституціоналізації.

Під час другої хвилі буржуазно-демократичних революцій в Європі у 1848–1849 рр. було здійснено першу незавершену спробу встановити Австрійську «федеральну (демократичну) монархію», обмеживши абсолютну владу тодішнього імператора Фердинанда у конституційний спосіб. Так, із липня 1848 р. по березень 1849 р. у країні діяло Конституційне зібрання, що збиралося спершу у Відні, а потім у моравському місті Кромержиж (німецька назва – Кремзір). Головним досягненням цього Конституційного зібрання стало прийняття акта від 7 вересня 1848 р. про звільнення селян від феодальної повинності. Натомість розробку конституції (Кремзірського акта) не було завершено через суперечливість позицій делегатів зібрання.

Зокрема, представник чеської фракції, відомий вчений-історик Франтішек Палацький запропонував сміливий проект федералізації імперії Габсбургів, що мала би поділятися за національною, географічною та історичною ознаками на: австро-німецьку, чехослов'янську, польсько-русинську, угорську, румунську, югославську та італійську землі. Кожній із цих земель передбачалося надати широкі повноваження. Втім, більшість представників зібрання не підтримали концепцію федералізації Ф. Палацького, засудивши її як антидержавницьку⁵³.

Після декількох військових поразок (1860–1867 рр.) і назрілої потреби збереження «Дунайської імперії» Франц Йосип під тиском угорського національно-визвольного руху погодився на конституційне обмеження свого повновладдя на користь збереження територіальної цілісності країни. 20 березня 1867 р. угорський парламент ухвалив 69 статей т. з. «Закону XII», згідно з яким монархія Габсбургів – Австрійська імперія (*Ausgleich*) стала новою дуалістичною державою Австро-Угорщиною – союзом двох держав на чолі з австрійським імператором і угорським королем. Кожна із

⁵² Мяловицька Н. А. Конституційно-правовий статус автономних утворень в унітарних та федеративних країнах Європи : автореф. дис. ... д. ю. н. Київ, 2011. С. 15.

⁵³ Шимов Я. Австро-Венгерская империя. Москва : Алгоритм, 2014. С. 204–205.

союзних держав мала власний парламент, відповідальний перед ним уряд і була наділена масштабними повноваженнями у сфері внутрішніх справ, у тому числі з питань територіальної організації публічної влади.

21 грудня 1867 р. процес унормування міжнародної правосуб'єктності Австро-Угорщини було завершено із прийняттям Зводу законів монархії, що отримав назву Грудневої конституції. Її положення утверджували Австро-Угорщину як ліберальну конституційну монархію та гарантували підданам широкі права і свободи. Останні положення Грудневої конституції зберігають свою чинність донині.

Тогочасна Австро-Угорщина була складним політико-територіальним утворенням у складі Транслейтанії (Угорщина, Хорватія і Славонія, Боснія і Герцеговина) та Цислейтанії (Богемія, Буковина, Каринтія, Крайна, Далмація, Галіція і Лодомерія, Австрійське Примор'я, Нижня Австрія, Моравія, Зальцбург, Сілезія, Штирія, Тіроль, Верхня Австрія, Форальберг). Також слід зазначити, що імператор Франц Йосип для недопущення надмірного посилення угорського компоненту Австро-Угорщини визначив у Законі про права національностей 1868 р. обмежену національну автономію неугорських народів, які проживали на території, підконтрольній угорському королю.

До складу тогочасної Австро-Угорської імперії входили також українські землі – Королівство Галіції і Лодомерії, яке мало відносну автономію, а у Львові з 1861 р. працював Галицький крайовий сейм; Буковина, що мала внутрішнє самоуправління – Буковинський сейм, доступ до якого українців було обмежено на користь німців і румунів, та Закарпаття, що становило частину Угорського королівства.

Втім, такий конституційний «федералізм» не створив справжньої федеральної держави, подарувавши світові унікальний зразок «дворівневої» децентралізованої (регіональної) держави, на кшталт сучасної Іспанії або Італії. Австро-Угорською імперією традиційно управляла одна сильна центральна держава – Австрія. Тому затвердження законодавства федеральної землі було обов'язковим. Центральна федеральна земля контролювала судочинство, діяльність поліції, військових сил, питання вищої освіти, оподаткування. Крім того, актуальною політичною та правовою доктриною у сфері політико-територіального устрою на той час

стала централізація. Власне, до середини ХХ ст. в Австрії не було жодної теоретичної бази для розвитку ідей федералізму⁵⁴.

Як сучасна самостійна європейська держава Австрія утворилася після Першої світової війни, коли 10 листопада 1920 р. парламент прийняв Федеральний конституційний закон. За Сен-Жерменським мирним договором 1919 р. до складу Австрії увійшли насамперед традиційні австрійські землі. У 1921 р. до неї також було приєднано частину західної Угорщини (провінція Бургенланд), де переважало австрійське населення. Так сформувалися територіальні кордони сучасної Австрії, визнані міжнародною спільнотою.

Федеральна конституція 1920 р. стала компромісом двох протилежних політичних концепцій. Соціал-демократи Австрії прагнули створення централізованої держави, адже їх опорним пунктом був Відень. Натомість консерватори хотіли запровадити федеральну систему, схилившись до високого пріоритету автономії федеральної землі. Саме у цей час відбувся перехід від монархії у формі децентралізованої унітарної держави до республіки із федеративним устроєм.

Ранній федералізм Австрії у першій половині ХХ ст. становив певну загрозу єдності країни, адже він загострював політичні конфлікти між партіями. Зрештою, партії зійшлися на створенні офіційно федеральної держави з усіма необхідними державними інститутами, а також із сильним національним парламентом та урядом, виключним централізмом розподілу влади та повноважень. Отже, федералізм Австрії – це більшою мірою політичне поняття, ніж адміністративно-територіальний устрій у його класичному розумінні. Рушійною силою федералізму Австрії є не супідрядність центральної влади і незалежної федеральної землі, а скоріше первинний союз між центральними та регіональними політичними силами. Адже федеральна система Австрії ґрунтується переважно на політичній кооперації, а також на владі політичних партій, що через діяльність у парламенті наділяють ідею федералізації реальним сенсом і відповідними державотворчими та правотворчими практиками.

Конституція Австрії 1920 р. була предметом ревізії декілька разів. Кожен її перегляд переважно мав на меті посилення

⁵⁴ Pernthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 125–126.

федеральної влади. Так, у 1922 р. було досягнуто згоди про розмежування компетенцій у фінансовій сфері, а в 1925 р. це розмежування набрало чинності. Власне, нинішнє розмежування фінансових повноважень між федерацією та її суб'єктами в Австрії засноване саме на Конституційному акті 1925 р.

У 1925 р. також відбулося внутрішнє адміністрування федеральних земель Австрії та їх повноважень у галузі внутрішньої політики, охорони правопорядку, загальної освіти та охорони здоров'я. Зокрема, правовий статус політичного центру держави було посилено шляхом запровадження посади Федерального президента та обрання його прямим голосуванням. Було також вирішено реформувати Бундесрат, тобто другу палату парламенту, та додати до представників федеральних земель представників широких соціальних груп суспільства.

Хоча цю реформу і не було реалізовано, вона стала політико-правовим індикатором зростання у державі антидемократичних настроїв, що пізніше втілювалося в Австрійській конституції 1934 р. Уряд, по суті, трансформувався на законодавчий орган. Було запроваджено декілька новацій: Рада земель мала право не погоджуватися із законодавством, яке приймав уряд, але не мала права змінювати це законодавство. З іншого боку, навіть обмеження владних повноважень було несуттєвим, адже здійснення влади в Австрії відбувалося лише за наказами уряду⁵⁵.

У 1938 р. нацистська Німеччина окупувала Австрію та приєднала її до Третього рейху, позиціонуючи це як «возз'єднання (аншлюс) двох споріднених народів». Австрія як незалежна держава зникає з карти світу і перетворюється на звичайну німецьку провінцію – «Східну марку». Для аншлюсу було застосовано загалом демократичний інститут референдуму, яким нацистська Німеччина скористалася у власних інтересах: за приєднання Австрії до Німеччини голосували виборці обох держав, співвідношення кількості яких становило 1 до 5 відповідно.

У 1945 р., після поразки гітлерівської Німеччини у Другій світовій війні, було відновлено дію Конституції 1920 р. і Австрія знову стала федеральною державою. Відродження демократичного

⁵⁵ Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / Edited by Ann L. Griffiths ; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 46–48.

конституційного ладу та державної цілісності Австрії відбувалося під окупаційним контролем урядів Великобританії, СРСР, США і Франції, що діяв у цій державі упродовж 10 років. Саме державами-переможницями було сформовано Тимчасовий уряд Австрії, проведено вибори до Національної ради (нижньої палати Федеральних зборів). Федеральні збори обрали Федерального президента, який призначив Федерального канцлера. У цей час також було сформовано постійний уряд.

У 1955 р. представники чотирьох союзних держав та Австрії підписали Державний договір про відновлення незалежної і демократичної Австрії. Після виведення із Австрії всіх окупаційних військ Національна рада Австрії схвалила Федеральний конституційний закон «Про нейтралітет Австрії», який вважається складовою Конституції Австрії. Цей закон закріпив положення про те, що Австрія ніколи не вступатиме у будь-які військові союзи і не допустить утворення на своїй території військових баз іноземних держав⁵⁶. Тобто нейтралітет Австрії було визнано на найвищому міжнародному та національному рівні.

Протягом 1960–1970-х рр. австрійські федеральні землі намагалися зупинити тенденцію до централізації держави і виборювали право на власну автономію в облаштуванні внутрішньої політики. Незважаючи на те, що вони досягли певного успіху, зокрема завдяки внесенню деяких змін до Конституції та посиленню своєї позиції перед Федеральним урядом, Австрія все ж таки залишалася країною, що мала систему т.з. «унітарного федералізму», тобто державою, в якій регіональна влада чітко підпорядкована федеральній владі⁵⁷.

На сьогодні основу конституційного законодавства Австрії становить Федеральний конституційний закон (ФКЗ), прийнятий Конституційними Національними зборами 1 жовтня 1920 р. (набув чинності з 10 листопада 1920 р.). Однак Конституцію Австрії так і не було систематизовано в єдиний конституційний акт, вона складалася зі значної кількості нових та історичних конституційних законів й інших актів. Тобто категорія «Конституція Австрії» є

⁵⁶ Конституции государств Европы : в 3 т. / под. ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 1. С. 117.

⁵⁷ Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / Edited by Ann L. Griffiths ; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 45–48.

системою споріднених і пов'язаних між собою конституційних актів. Найбільш важливими із них є такі:

- Закон «Про загальні права громадян королівств та земель, представлених в Імперській раді» від 21 грудня 1867 р.;
- Державний договір «Про відновлення незалежної і демократичної Австрії» 1955 р., що унормовує захист меншин;
- Сен-Жерменський мирний договір 1919 р.;
- Європейська конвенція «Про захист прав людини і основоположних свобод» 1950 р. із 7 додатковими протоколами;
- Конституційний закон «Про нейтралітет» 1955 р.;
- Конституційний закон «Про охорону навколишнього середовища» 1984 р.;
- Конституційний закон «Про захист особистої свободи» 1988 р.

Крім того, є ще понад 100 спеціальних конституційних положень стосовно прав людини, розподілу повноважень між органами державної влади та федеральним центром і федеральними землями в Австрії, застосування збройних сил Австрії за межами країни, міжнародних відносин, членства у міжнародних організаціях та з інших політичних питань⁵⁸.

За формою державного правління Австрія залишається парламентською республікою. Відповідно до ст. 24 ФКЗ законодавча влада у Федерації здійснюється Національною радою (нижньою палатою) спільно із Федеральною радою (верхньою палатою), які разом утворюють Федеральні збори.

Вищими органами виконавчої влади є Федеральний президент, федеральні міністри і державні секретарі, а також члени уряду земель. Главою держави є Федеральний президент, який із 1945 до 1957 рр. обирався Федеральними зборами (Національною і Федеральною радами на спільному засіданні), а з 1957 р. – населенням країни на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, яке здійснюється особисто (ч. 1 ст. 60 ФКЗ).

Державне управління справами Федерації здійснюється Федеральним канцлером, віце-канцлером та іншими федеральними міністрами. Вони разом утворюють Федеральний уряд, який очолює

⁵⁸ Pernthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 126–127.

Федеральний канцлер (ст. 69 ФКЗ). Порядок формування уряду визначає ст. 70 ФКЗ. Зокрема, Федеральний канцлер і, за його пропозицією, інші члени Федерального уряду призначаються Федеральним президентом із числа членів парламентських партій, які користуються довірою нижньої палати парламенту – Національної ради. До органів судової влади, наділених компетенцією у сфері адміністративної та конституційної юстиції, належать Адміністративний і Конституційний суди, які контролюють додержання органами влади Конституції та законності. Важливу роль у системі центральних державних органів Австрії відіграє також Рахункова палата, яка контролює дотримання державними органами фінансової дисципліни⁵⁹.

За формою державного устрою Австрія – федеративна держава, до складу якої входять дев'ять самостійних земель: Бургенланд, Каринтія, Нижня Австрія, Верхня Австрія, Зальцбург, Штирія, Тіроль, Форарльберг, Відень (столиця Австрії, яка має статус землі та якій у Конституції присвячено окремі положення). Характеризуючи політико-територіальну організацію Австрії, з огляду на історичні шляхи її утворення варто погодитися із П. Пернталером, який наголосив, що федерація і землі в Австрії є своєрідними історично-політичними утвореннями, сформованими австрійським народом і народами земель на основі загальнонаціонального права та права кожного народу на самовизначення⁶⁰.

Відповідно до ст. 95 ФКЗ законодавча влада земель здійснюється ландтагами, члени яких обираються громадянами землі за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Теоретично згідно зі ст. 15 ФКЗ землі наділені компетенцією щодо будь-якої діяльності, яка не стосується безпосередньо конституційних повноважень Федерації. Відповідно до ст. 16 ФКЗ землі навіть мають повноваження з питань зовнішньої політики. Зокрема, вони можуть укладати державні договори із прикордонними з Австрією державами або їх складовими частинами з питань, що належать до

⁵⁹ Конституции государств Европы : в 3 т. / под. ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 1. С. 67.

⁶⁰ Perenthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 125–135.

компетенції земель у сфері транскордонного співробітництва. Разом із тим такі угоди мають контролюватися та узгоджуватися Федеральним урядом. Останній має право заявити обґрунтоване заперечення проти рішення ландтагу, якщо воно може завдати шкоди інтересам Федерації. Право розпуску ландтагу належить Федеральному президентові та реалізується за поданням Федерального уряду і за згодою Федеральної ради.

Земля як суб'єкт федерації наділяється правом мати власну конституцію, що приймається у формі конституційного закону землі, зміни до якого може бути внесено так само конституційним законом землі, якщо при цьому дотримано положень Федеральної Конституції.

Виконавча влада кожної землі здійснюється урядом землі, який формується ландтагом і несе перед ним відповідальність. Уряд складається із губернатора землі, який представляє землю, необхідної кількості заступників та інших членів уряду.

У свою чергу, ст. 102 ФКЗ визначає два види федерального управління – пряме і непряме. Федерація здійснює свою виконавчу владу в землях, за винятком випадків, коли вона має тут власні федеральні органи (пряме федеральне управління), через губернатора землі та підпорядковані йому органи землі (непряме федеральне управління). Забезпечення законності всього державного управління покладено на адміністративні сенати в землях, які призначаються урядом землі на термін не менше 6 років, та Адміністративний суд.

Цікавим для України є обмеження щодо компетенції земель в Австрії. Так, федеральні землі не мають власних органів судової влади. Вони також не мають служб радіо і телебачення та не регулюють діяльність університетів.

Утім, обмеження автономії земель найбільш чітко відображено у розмежуванні компетенції між Федерацією та землями, передбаченому в конституції, поправках і доповненнях до неї. Визначено чотири основних типи адміністративних та законодавчих процедур, які охоплюються федеральною юрисдикцією:

– виключна законодавча і виконавча діяльність Федерації (ст. 10 Федеральної Конституції). До законодавчої та виконавчої діяльності Федерації належить понад 100 функцій, які стосуються, зокрема, зовнішньої політики, судочинства, цивільного і кримінального права, комерційного і трудового права, банківської системи,

індустрії, державного автомобільного і залізничного транспорту, гірничої справи, водопостачання, лісового господарства, гідроенергетики, більшості аспектів, пов'язаних з охороною здоров'я та навколишнього середовища, освітою (крім початкової, професійної та частково – сільськогосподарської освіти), грошовим обігом і державною економікою, теле- та радіомовленням, законодавством про зброю, збройні сили, асоціації, громадську безпеку, соціальним забезпеченням, боротьбою із безробіттям тощо;

– до відання Федерації належить законодавча, а до відання землі – виконавча діяльність та управління (ст. 11 ФКЗ). Виконавча діяльність та управління стосуються, зокрема, питань національності, сухопутного та водного транспорту, пільгового житла, місцевого планування, адміністративних процедур і послуг, а також захисту даних щодо повноважень землі;

– до відання Федерації віднесено визначення загальних засад законодавства, а до відання землі – ухвалення конкретних законів і виконавчу діяльність (ст. 12 ФКЗ). До цієї категорії належать: діяльність лікувальних закладів, установ соціального забезпечення, питання земельної реформи, електроенергетика, діяльність шкільних закладів, їх забезпечення (окрім вищої школи та університетів). Якщо федеральне законодавство не містить відповідних засад, законодавчими функціями із цих питань наділені землі;

– власна компетенція земель у галузі законодавчої та виконавчої влади (ст. 15 ФКЗ), до якої формально віднесено питання, що не належать до федеральної компетенції (загальна компетенція земель). Однак після того, як найбільш важливі функції буде визнано Конституцією або тлумаченням права суто федеральними, до виключної компетенції земель належатиме лише незначна кількість функцій, зокрема щодо охорони навколишнього середовища, будівельного права, містобудування, благоустрою територій, полювання, риболовлі, деяких аспектів сільського господарства, захисту дітей та молоді, стосовно дитячих садків, спорту, туризму, місцевого самоврядування, місцевої поліції, актів передачі земельних ділянок (придбання нерухомості). Крім того, землі мають право витрачати кошти, зібрані органами податкової служби, фінансувати будь-який проект на території держави чи землі, а також можуть застосовувати всі правові інститути та форми приватного права чи недержавних адміністрацій без будь-яких обмежень своєї компетенції. Таке конституційне правило (ст. 17

ФКЗ) є свого роду запобіжником проти централізації повноважень, що має значну практичну цінність для регіональної та політичної незалежності, для самовизначення земель, зокрема для більш заможних західних регіонів і Відня⁶¹.

В Австрії федеральні бюджетні відносини не регулюються окремим ФКЗ. Їх унормовано у спеціальному Конституційному законі про оподаткування (1948 р.) і Законі «Про розподіл податків», який діяв протягом обмеженого періоду (з 1989 по 1992 рр.). Право на оподаткування та розподіл податків визначається федеральним законодавством. Федеральний закон надає право оподаткування у точній конституційній формі, що передбачає дев'ять типів виключного або розподільного оподаткування. Найбільш важливими із них є:

- 1) виключні федеральні податки на тютюнові вироби і нафту, митні платежі та корпоративні податки;
- 2) податки, розподілені між федеральною землею і місцевим самоврядуванням, зокрема спільні податки – прибутковий податок, ПДВ, податок на алкоголь;
- 3) виключні податки землі: страхування від вогню, податок на туризм;
- 4) виключні місцеві податки: на нерухомість, на державні служби, на напої та морозиво.

У свою чергу, Федерація має вигрешне становище за рахунок високого податку на прибуток (60 %) і ПДВ (70 %). Прибуток від фінансових доходів розподіляється на значну кількість грантів, внесків, витрати між урядом. Крім того, федеральні, земельні та місцеві уряди неофіційно витрачають значні кошти на фінансування соціально значущих муніципальних проєктів, наприклад, ремонт доріг, лікарень, шкіл, університетів.

У чому ж полягає фінансово-бюджетна складова успіху політико-територіальної організації публічної влади в Австрії? Якщо проаналізувати позицію земель у фінансовій системі Австрії щодо цього, можна дійти таких висновків:

– податки, які землі сплачують до федерального бюджету, становлять досить незначну частину, близько 10 % від загального податкового навантаження;

⁶¹ Pernthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 131–132.

– основний дохід землі отримують від розподілу спільних федеральних податків у трирівневій системі, разом із місцевими урядами, розподіл податків яких здійснюється згідно з федеральним законом;

– значна частина доходу федеральних земель надходить від транзакцій урядів інших земель, що сприяє більш високому рівню залежності земель і місцевих урядів від федеральної влади;

– вагома частина доходу надходить до федерального уряду від коштів земельних урядів і місцевих територіальних громад у виді непрозорих, а іноді й нефіксованих, або т. з. «сірих» фінансових розрахунків. Ці розрахунки регулюються закритими юридичними угодами та правовими актами або політичними «джентльменськими угодами» між урядами земель і федеральним урядом⁶².

У 90-х рр. XX ст. конституційна децентралізація земель в Австрії посилилася. Земельні конституції були змінені й тепер гарантували деякі базові права, ширші за пропоновані Федеральною конституцією. Багато земель не лише запровадили нові форми прямої демократії (місцеві законодавчі ініціативи тощо), а й збільшили обсяг повноважень ландтагів і земельних розрахункових палат на противагу повноваженням земельного уряду.

Іншим вагомим фактором, який спричинив політичну активність земель в Австрії, стали розбіжності між партійною більшістю та коаліцією, між землями, а також між землями і федерацією. Раніше ФКЗ вимагав, щоб в усіх землях, за винятком Відня та Форарльберга, уся влада відповідних партій у парламенті відтворювалася в структурі та персональному складі уряду. Це забезпечувало бургомістру статус сильного голови міських зборів. Натомість в останні десятиліття австрійці, переважно у Штирії, критикують відсутність у парламентах деяких земель опозиційних партій, а також ініціативу запровадження мажоритарного уряду⁶³, як наприклад, у Зальцбурзі й Тіролі, де такий уряд було створено у результаті конституційної реформи 1998 р.

Нині багато австрійських політиків та експертів вважають, що федералізм у країні міг би бути потужнішим, а землі Австрії мають

⁶² Pernthaler Peter. Austrian Federalism // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 132–134.

⁶³ Якщо понад половина депутатів легіслатури у федеральних землях Австрії належать до керівної партії, уряд зветься мажоритарним.

отримати нові повноваження. Однак є і протилежна думка, яку підтримують прихильники централізації Австрії. На їх погляд, кількість федеральних земель може бути скорочена від дев'яти до трьох, а ландтаги земель можна розпустити. Для загальнодержавного представництва всіх земель, з урахуванням економічної ефективності, на їхню думку, буде досить лише одного ландтагу. Він може стати другою палатою парламенту замість Федеральної ради, діяльність якої наразі є малоефективною.

Жодна із наведених точок зору не отримала абсолютної підтримки в австрійському суспільстві. Проте дискусія між прихильниками децентралізації та централізації політико-територіального устрою Австрії сприяє, на наш погляд, посиленню владоспроможності федеральних земель в управлінні законодавством. Як приклад можна навести досягнення у 2001 р. згоди з питань реформи державного управління між федеральним урядом і представниками земельного уряду⁶⁴.

Свої особливості має також і місцеве управління та самоврядування Австрії. Відповідно до ст. 116 ФКЗ кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які утворюють найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею із правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є і суб'єктом місцевого самоврядування, і суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, може стати у нагоді і для України.

Ще одна прийнятна для України модель – механізм визначення статусу міських територіальних громад, запроваджений в Австрії. У ч. 3 ст. 116 ФКЗ визначено, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути надано самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землі й не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднено після згоди Федерального уряду.

На сьогодні в Австрії створено 2 357 громад, більшість з яких нечисленні (менше 10 тис. мешканців). Окружні адміністративні

⁶⁴ Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria) // Handbook of federal countries, 2005 / Edited by Ann L. Griffiths ; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 48–54.

організації, які по суті є земельними організаціями, але виконують і земельні, й федеральні функції, самі по собі не є територіальними одиницями, адже немає територіальних одиниць, менших за федеральну землю. Громади можуть бути розділені на місцеві округи, які є незалежними одиницями. Так, наприклад, Відень складається з 23 округів із власними повноваженнями, асамблея (легіслатури) яких формується шляхом виборів.

Заслугує на увагу вітчизняних законодавців та експертів і система органів громад в Австрії. До неї належать: 1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат; 3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 ФКЗ). Сферу компетенції громади становлять її власні повноваження і повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі.

Слід зауважити, що навіть у межах своєї автономії громади не мають суттєвих власних повноважень, натомість згідно зі ст. 119 ФКЗ наділені делегованими повноваженнями. Завдання, які виконують громади (автономні або делеговані функції), належать до повноважень федеральних або земельних органів, які прямо передають ці функції громадам, керуючись федеральними і земельними законами.

Відповідно до первинної ідеї федералізму розподіл повноважень стосується лише федерації та її складових частин, на той час як інші територіальні та адміністративні одиниці перекладають свої функції на другий рівень розподілу через звичайні закони. Однак якщо за федеральними або земельними законами неможливо передати повноваження громадам, що іноді трапляється, такі закони вважаються неконституційними, хоча і залишаються в силі, доки Конституційний суд не скасує їх згідно з австрійською системою перегляду Конституції. У будь-якому випадку громади в Австрії не можуть діяти на власний розсуд без офіційного дозволу.

Всі функції та повноваження громад в Австрії мають адміністративний характер, оскільки громади не наділені ані законодавчими, ані судовими повноваженнями. До їх адміністративних повноважень належить насамперед надання публічних послуг і прийняття розпоряджень. Під останніми слід розуміти загальні адміністративні акти, які ґрунтуються на законі,

однак не мають його сили, розвиваючи лише положення закону, а також право громад вживати відповідних заходів адміністративного примусу та санкцій, які відповідають звичайним законам.

Варто зауважити, що в особливих випадках громади в Австрії також можуть обмежити доступ до користування приватною власністю або позбавити її. Утім, закони, якими керуються громади та їх органи у правозастосовній діяльності такого роду, повинні відповідати суспільним інтересам, бути необхідними і доцільними. Однак у будь-якому випадку громади мають бути готовими до судового оскарження зазначеної діяльності⁶⁵.

Очевидно, що обсяг одного підрозділу не дає змоги висвітлити всі проблемні питання історії та сучасності територіальної організації публічної влади в Австрії, які можуть містити приклади вдалих законодавчих рішень і позитивних практик запровадження децентралізації, корисних для сучасних реформ територіальної організації публічної влади та реформ місцевого самоврядування в Україні. Однак наведені вище позиції та положення підтверджують думку про те, що адміністративно-територіальний устрій конкретної держави, система її місцевого управління та самоврядування, децентралізація публічно-правових, у тому числі й бюджетно-фінансових, відносин між центром і регіонами будуть вдалими та завершеними за певних умов, зокрема соціальної актуальності запровадження конкретної моделі територіальної організації публічної влади у державі; врахування історичних, національних, культурних, географічних, військових та інших умов для збереження нинішньої моделі територіальної організації публічної влади у державі, чи для її реформування; ознайомлення із провідними зарубіжними правотворчими і правозастосовними практиками удосконалення територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, а також міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, їх адаптованої інсталяції у національне державотворення. У цьому сенсі для реалізації відповідних реформ в Україні варто зважати на досвід територіальної організації та функціонування публічної влади в Австрії.

⁶⁵ Gamper, Anna. Local Government in Austria / Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective / Angel-Manuel Moreno (editor). Madrid : National Institute of Public Administration, 2012. P. 23–26.

2.2. Місцеве самоврядування та управління у Великій Британії

Історичні особливості розвитку Великої Британії зумовили специфічний характер її державного устрою. Зокрема, слід враховувати парадигму історичного розвитку Британії та Англії. Як зазначає відомий дослідник Д. Грін, «Батьківщина англійського племені розташована дуже далеко від самої Англії. У V ст. після Р. Х. країна під назвою Англія (*of Angela or the Engeland*) розміщувалася у теперішньому Шлезвізькому окрузі, тобто у середині півострова, що відділяє Балтійське море від Північного. Англи, юти і сакси належали до однієї і тієї ж нижньогерманської гілки тевтонської раси... Острів Британія упродовж 400 років був провінцією Римської імперії. Висадка Юлія Цезаря (55 р. до Р. Х.) відкрила цей острів Римському світу, але пройшло понад століття до того, як імператор Клавдій спробував остаточно підпорядкувати його своїй владі. Перемоги Юлія Агриколи (78–84 рр. після Р. Х.) відсунули кордон римського володіння у Британії до гирла Форта і Клайда, куди вслід за римським мечем просуvalася і римська цивілізація»⁶⁶. Тобто на час формування Великої Британії як унітарної держави у ній одночасно уживалися споконвічні традиції народоправства племен, які справдавна проживали на цих землях, і традиції римського права та управління.

Витоки правового унормування обмеження центральної влади та децентралізованої (регіональної) моделі організації публічної влади у Великій Британії можна віднайти ще у XIII ст. У 1215 р. між Королем Йоаном Безземельним і 25 баронами (спостережний комітет за виконанням Хартії), які одночасно репрезентували інтереси повсталих рицарів і міщан, за один день було розроблено, підписано і введено у дію Велику хартію вольностей (*Magna Charta Libertatum*). Так, згідно зі ст. 13 Хартії: «Місто Лондон повинно мати всі стародавні вольності та вільні звичаї як на суші, так і на воді. Крім того, ми волиємо і постановляємо, щоб усі інші міста і бургі, і містечка, і порти мали всі вольності та вільні свої звичаї»⁶⁷.

⁶⁶ Грін Д. Р. История Англии и английского народа / Пер. с англ. 3-е изд., испр. Москва : Кучково поле, 2014. С. 3, 6.

⁶⁷ Велика Хартія Вольностей 1215 р. // Історія Західноєвропейського Середньовіччя. Хрестоматія / Упоряд. : М. О. Рудь ; навч. посіб. Київ : Либідь, 2005. С. 570.

Надалі тенденція щодо обмеження центральної влади монарха втілювалася у 1258 р. в «Оксфордських провізіях», прийнятих т. з. «Шаленим парламентом». Відмова Генріха III дотримуватися «Оксфордських провізій» спричинила громадянську війну (1263–1267 рр.), під час якої постав англійський парламент. Перше його скликання відбулося у Вестмінстері у 1265 р.⁶⁸

Як відомо, за формою державного устрою Велика Британія є унітарною державою, яка утворилася у XVI–XVII ст. внаслідок приєднання «кельтських територій» до території Англії. Кожне чергове приєднання території закріплювалося актами: Акт об'єднання із Шотландією 1707 р., акти про об'єднання з Уельсом 1536 р. і 1542 р., Акт про об'єднання з Ірландією 1901 р.

Історично Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії складається із чотирьох частин: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Кожна із цих частин країни вирізняється історичними, етнічними, культурними та іншими особливостями населення. Також є відмінності у ступені самостійності цих регіонів Великої Британії та особливостях управління в них.

Англія становить більшу частину держави як за величиною території, так і за кількістю населення. Вона не має власних органів управління, оскільки нею керують загальнодержавні органи Великої Британії. В інших частинах власних органів управління упродовж тривалого часу не було. Однак після їх появи цим частинам завжди було притаманне прагнення розширити свої повноваження, виникали навіть сепаратистські настрої.

Із 1920 р. Північна Ірландія отримала політичну (законодавчу) автономію. Спочатку тут діяв парламент у складі сенату, палати громад і губернатора, який призначався королем. Проте згодом цей парламент припинив діяти у зв'язку із постійними сутичками на релігійному ґрунті, що призвело до прямого управління цією територією із Лондона. Було запроваджено посаду спеціального міністра у справах Північної Ірландії⁶⁹. Відповідно до Акта про Північну Ірландію 1998 р. було створено Асамблею Північної Ірландії (108 членів), вибори до якої проводилися за

⁶⁸ Історія Західноєвропейського Середньовіччя. Хрестоматія / Упоряд. : М. О. Рудь ; навч. посіб. Київ : Либідь, 2005. С. 563.

⁶⁹ Конституционное право зарубежных стран : учеб. / В. Е. Чиркин. 7-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 416–417.

багатомандатними округами (по 6 членів Асамблеї від кожного). Асамблея приймає місцеві закони з питань фінансів, місцевих податків, освіти, охорони здоров'я. На підставі Акта від 11 лютого 2000 р. діяльність Асамблеї та виконавчих органів Північної Ірландії було припинено до 30 травня 2000 р. Згодом парламент розпустили. У березні 2007 р. відбулися нові парламентські вибори у Північній Ірландії та відновив свою роботу уряд, в якому було представлено інтереси двох релігійних груп – три п'ятих протестантів та дві п'ятих католиків⁷⁰.

У вересні 1997 р. відбувся референдум, на якому більшість шотландців і валлійців висловилися на користь відновлення парламенту в Шотландії та асамблеї в Уельсі, ліквідованих внаслідок приєднання цих територій до Англії кілька століть тому. У 1998 р. Британським парламентом було прийнято два акти: Акт про утворення Національної асамблеї Уельсу та Акт про утворення Шотландського парламенту. З 2000 р. Шотландія отримала статус політичної автономії, оскільки у ній було сформовано не лише законодавчий орган, а й орган виконавчої влади. Більше того, Актом про утворення Шотландського парламенту встановлено його право ухвалювати власне законодавство. Парламент Шотландії (129 депутатів) обирається за змішаною системою (мажоритарною і пропорційною). Він приймає закони з питань господарства, фінансів, місцевих податків, освіти, охорони здоров'я, захисту природних ресурсів. Політика у сфері оборони, міжнародних справ, валютного та грошового регулювання визначається на центральному рівні.

Новим етапом розширення автономних повноважень стали парламентські вибори в Шотландії у травні 2007 р., на яких більшість депутатських місць отримала Національна партія Шотландії. Лідери саме цієї партії готували референдум щодо незалежності Шотландії. 18 вересня 2014 р. мешканці Шотландії мали вирішити, чи залишиться цей регіон у складі Сполученого Королівства, чи стане незалежною державою. Більшість голосів було віддано за подальше перебування у складі Сполученого Королівства. Шотландцям було обіцяно більш рівномірний розподіл

⁷⁰ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. Москва: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2008. С. 391; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для бакалавров / Отв. ред. Б. А. Страшун. Москва: Проспект, 2013. С. 199–203.

ресурсів і збереження так званої формули Барнетта⁷¹, що застосовується для виділення Лондоном фінансової допомоги Шотландії. Остаточне рішення про порядок фінансування системи державної охорони здоров'я залежатиме від уряду Шотландії завдяки збереженню формули Барнетта⁷².

Уельс отримав тільки адміністративну автономію, оскільки Асамблея Уельсу не наділена законодавчими повноваженнями, а має право лише на розширене тлумачення законів, прийнятих Британським парламентом стосовно регіонального розвитку цієї частини. Виконавчого органу також немає. Асамблея Уельсу складається із 60 депутатів, які обираються на 4 роки за змішаною системою, і приймає постанови з питань економічного розвитку автономії, освіти, культури та екології. Фінансування Асамблеї здійснюється за рахунок дотацій із центрального рівня на основі рішень Британського парламенту⁷³.

Історичні частини Сполученого Королівства мають також різні особливості адміністративно-територіального поділу. Території Англії, Уельсу та Північної Ірландії поділяються на графства (39 – в Англії, 22 – в Уельсі, 26 – у Північній Ірландії), графства – на адміністративні округи, округи – на громади. Шотландія поділена на 32 одиниці місцевого управління, які складаються із громад⁷⁴.

Особливий статус має столиця Сполученого Королівства – Лондон. Його передмістя утворюють єдиний конгломерат, який зветься Великим Лондоном. Урядування в ньому здійснюється асамблеєю із 25 депутатів і мером, які обираються на 4 роки безпосередньо населенням міста. За змістом Акта про управління Великим Лондоном до компетенції влади віднесено управління міським транспортом, територіальне планування, економічний розвиток, охорону навколишнього середовища, керівництво поліцією та пожежною охороною, управління культурою, спортом і засобами масової інформації. (ЗМІ). Більшість із цих повноважень

⁷¹ Формулою Барнетта у Великій Британії зветься історичний механізм розподілу податкових засобів і витратних статей бюджету.

⁷² Кокшаров А. Разъединенное королевство // Эксперт. 2007. № 14 (112). С. 66–71.

⁷³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для бакалавров / Отв. ред. Б. А. Страшун. Москва: Проспект, 2013. С. 199–203.

⁷⁴ Конституционное право зарубежных стран: учеб. / В. Е. Чиркин. 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 417–420.

виконує мер, на той час як асамблея лише здійснює контрольну функцію стосовно мера.

Закон про місцеве управління 2000 р. визначив однаковий підхід у системі місцевого управління, хоча й передбачив декілька моделей відносин місцевої ради і мера. У всіх адміністративно-територіальних одиницях місцеві ради обираються терміном на 4 роки із ротацією (оновленням) на одну третину через рік чи два. На виборах місцевих рад можуть застосовуватися різні виборчі системи. Місцеві ради мають право приймати нормативні акти, які затверджуються відповідним центральним урядовим відомством та оприлюднюються. У невеликих громадах рішення приймаються на загальних зборах, де обирається голова. Виконавчий орган влади – мер. Можливі такі варіанти управління, один із яких громадяни обирають під час прийняття уставу:

- мер – кабінет: мер обирається прямими виборами, призначає заступника та створює кабінет, кількість членів якого становить до 9 осіб;

- лідер-мер – кабінет: мер обирається зі складу ради, він сам або рада створюють кабінет;

- мер – керуючий: мер обирається прямими виборами, але управління здійснює призначений відповідно до контракту із радою керуючий – головний адміністратор.

У дрібних громадах ради не обираються, організовуються лише збори⁷⁵.

Контроль за місцевими органами самоуправління здійснює центр за допомогою міністерського інспектування, через спеціальні комісії за контролю за законністю діяльності органів місцевого самоуправління, аудиторські перевірки та ін.

Крім історичних частин, до складу Сполученого Королівства входять також острівні території (острів Мен, острови протоки Ла-Манш) і залежні острови з особливим статусом (колишні території Сполученого Королівства, що зберегли державно-правовий зв'язок: острів Святої Олени, Бермудські острови та ін.). Острови мають свої органи самоврядування, але головні питання їх життєдіяльності вирішує парламент Великої Британії⁷⁶.

⁷⁵ Государственное право зарубежных стран: курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Куракин, Д. Е. Волкова. Киев : Юринком Интер, 2012. С. 282–283.

⁷⁶ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Отв. ред. Б. А. Страшун. Москва : Проспект, 2013. С. 203–204.

Із точки зору регіоналізму, а також багатьох аспектів державного управління і політики Сполучене Королівство є досить незвичною країною серед великих унітарних держав Заходу. Велика Британія послуговується і північноєвропейською, і південноєвропейською моделями державного управління. Вона оновила свою систему місцевого самоврядування, організовану на рівні графств, а через тиск із боку Шотландії та Уельсу також запровадила в Шотландії та Уельсі регіональне врядування. Попри створення в 1999 р. регіональних органів варто зазначити, що приклад Великої Британії промовисто демонструє можливість задоволення вимог регіональних націоналістів без зміни розподілу політичної влади, якого вимагатиме створення повноцінної системи регіонального державного управління. Тут хотілося б детально зупинитися на головних аспектах регіонального управління (деволюції) Сполученого Королівства.

Першим аспектом регіонального управління, або регіоналізму у Великій Британії, який належить розглянути, є *регіональне планування*, що бере свій початок у регіональному економічному плануванні. Приблизно протягом двох десятиліть, починаючи із 1964 р., у Сполученому Королівстві діяла система установ регіонального планування, до якої входили представницькі ради, члени яких призначалися, а також комісії державних службовців, приблизно побудовані за моделлю французької системи регіонального планування (у кожному із восьми регіонів Англії, а також по одній в Шотландії та Уельсі). Останні завжди були більш впливовими установами, які, можливо, мали більш визначений мандат, і вони процвітають. Дехто вбачав у цих регіональних органах свого роду паростки регіонального уряду на кшталт італійської моделі, їх створення не тільки стимулювало виникнення регіональної самосвідомості, але й сприяло обговоренню, як це відбулося у Франції та Італії, питання про регіональне врядування як інструмент сприяння залученню широкої громадськості, модернізації економіки та засіб протидії надмірній централізації. Після провалу Національного плану в 1967 р. ці регіональні установи в Англії повільно втрачали своє значення, їх було остаточно скасовано на початку 1980-х рр. за уряду пані Тетчер. Сьогодні англійські регіони визначено як стандартні області частково для збирання офіційних статистичних даних, частково для надання послуг із землекористування та інших схожих послуг.

Є також «деконцентровані» представництва центральних міністерств на регіональному рівні. На той час як система місцевого самоврядування поступово руйнувалася за перебування при владі консервативних урядів Тетчер і Мейджора, з'явилися деякі ознаки того, що центральний уряд повертається до регіональної структури задля цілей надання послуг.

Необхідно згадати регіональну структуру публічної влади у Великій Британії у 60-ті рр. минулого століття. Її утвердження заклало фундамент майбутнього регіонального врядування. В Уельсі, а надто в Шотландії ідея регіонального планування мала більш важливі наслідки, оскільки вона посилила тенденцію, що вже отримала прояв разом зі зміцненням націоналістичних партій, до сприйняття регіонів Шотландії та Уельсу як відособлених економічних суб'єктів. Таким чином, на початку 1970-х рр. «валлійська економіка» та «шотландська економіка» стали визнаними незаперечними поняттями у політичному дискурсі попри те, що обидві не мали якоїсь єдиної економічної структури.

В Англії регіони планування також і досі виокремлені в політичному та неадміністративному сенсі, оскільки вони зазвичай створюють основу, навіть якщо вона не завжди має чітко визначені кордони, для надання пропозицій щодо створення регіонального врядування. Такі пропозиції зазвичай зветься *обмеженою автономією* – це аспект регіоналізму, до якого ми зараз звернемося. Оцінюючи важливість внеску регіонального планування в еволюцію регіонального врядування у Великобританії, слід наголосити, що попри приписування деякими коментаторами регіональному врядуванню додаткових ролей, у тому числі демократизації та модернізації, надання таким додатковим ролям особливого значення не сприяло створенню повноправних регіональних урядів. В Англії регіональні органи вперто залишаються частиною історії планування, тому їх актуальність для громадськості зменшилася майже одразу після створення, за винятком надання пропозицій щодо реформ⁷⁷.

Другий аспект регіоналізму у Сполученому Королівстві, який знову ж таки залишився лише сподіванням, є частиною наявного вже упродовж цілого століття попиту на те, що наразі зветься

⁷⁷ Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 155–156.

обмеженою автономією, але раніше мало назву «самоврядування». Зазвичай воно охоплює створення виборних органів влади для так званої «кельтської периферії», до якої належать Шотландія та Уельс. Північна Ірландія більше не входить до цієї групи, оскільки, як ми побачимо, попри той факт, що до початку 1970-х рр. вона мала власний квазіфедеральний виборний уряд, із кінця 1960-х рр. у цій провінції відбувається зворотний процес централізації. Останнім часом обмежена автономія також дедалі частіше передбачає пропозиції щодо створення регіонального врядування у восьми англійських регіонах планування.

Спробу надати обмежену автономію кельтській периферії здійснив лейбористський уряд наприкінці 70-х рр. XX ст., коли після тривалої боротьби зі своїми власними рядовими членами парламенту було прийнято два закони, згідно з якими створювалися виборні асамблеї Шотландії та Уельсу. Лейбористський уряд не оприлюднив цих законів, оскільки результати референдумів, які слід було провести в Шотландії та Уельсі, не відповідали конкретним умовам щодо явки виборців. Рішення лейбористського уряду так ретельно дотримуватися вимог статуту глибоко засмутило шотландську націоналістичну партію, оскільки, як вона стверджувала, значна більшість тих, хто брав участь у голосуванні на референдумі, фактично висловилися за шотландську асамблею. Отже, у палаті громад вона висунула пропозицію про вотум недовіри, яку уряд не підтримав із різницею в один голос. Цей результат означав кінець лейбористського уряду, що призвело до загальних виборів, які виграла консерватори під керівництвом пані Тетчер. Обидва закони про обмежену автономію було скасовано консервативним урядом у 1979 р.

Після приходу до влади нового лейбористського уряду в 1997 р. було швидко поновлено пропозиції щодо обмеженої автономії Шотландії та Уельсу, у тому числі стосовно необхідності проведення референдумів в обох регіонах. Результат обох референдумів виявився сприятливим для обмеженої автономії, і в 1999 р. було проведено вибори до нових регіональних органів (парламенту – в Шотландії та асамблеї – в Уельсі). Асамблея Уельсу наділена меншим обсягом повноважень, ніж її аналог у Шотландії. З іншого боку, шотландський парламент має обмежені повноваження щодо оподаткування, на той час як валлійська асамблея наділена у цій сфері більшою кількістю привілеїв.

Епізод, що відбувся у Великій Британії в 1979 р., точно пояснює унітарний характер британської політичної традиції та її схильність не підтримувати самостійність територій. Домінування унітарної традиції і страх децентралізації настільки сильні, що уряд не зробив жодної спроби примирити своїх колишніх партнерів у палаті громад – націоналістичні партії та ліберальну партію – і тільки це утримало уряд при владі, за рахунок відмови від вимоги щодо явки виборців. Ще більш важливим є те, що крім шотландських націоналістичних кіл, ніхто не піддавав критиці рішення лейбористського уряду не відмовлятися від цієї умови і таким чином стикнутися із надзвичайно ризикованим голосуванням за вотум довіри.

Здавалося, що після 1979 р. питання про обмежену автономію у Великій Британії більше не є релевантним, оскільки із настанням тетчеризму політична увага виявилася скерованою в іншому від територіальних питань напрямі. Втім, є усі ознаки того, що принаймні в Шотландії до початку 90-х рр. минулого століття це питання набуло значної політичної ваги. Опитування засвідчило, що 57 % шотландських прихильників консерватизму прихильно ставляться до обмеженої автономії в тій чи іншій формі. Насправді ступінь підтримки обмеженої автономії був настільки значним, що деякі політики стверджували про ведення дебатів стосовно обмеженої автономії у Шотландії вже «не між уніоністами і націоналістами, а між прихильниками конституційного націоналізму та сепаратистського націоналізму». В 1997 р. новий лейбористський уряд підтвердив важливість питання про обмежену автономію як у Шотландії, так і в Уельсі.

Беззаперечна схильність більшості шотландських виборців до обмеженої автономії виявилася не досить значною, аби перетворитися у голоси на загальних виборах: у 1992 р. Шотландська національна партія не досягла належних результатів, втративши одне місце у парламенті. Більше того, консервативна партія, яка очевидно просуvala платформу протидії обмеженій автономії, здобула додатково два місця.

Слід акцентувати, що обмежена автономія Шотландії (і до певної міри Уельсу) є найважливішим питанням децентралізації у британській політиці. Фактично, Шотландія є чимось більшим, ніж територіальний сегмент Великобританії; це колишня держава, яка добровільно вступила у «Союз двох корон» у XVII ст. і завершила злиття підписанням Угоди про союз у 1707 р. Відтоді Шотландія

зберігає такі найважливіші ознаки своєї самобутності як окрема правова система, власна система освіти, своя державна церква, окрема система місцевого самоврядування (звідси і спеціальні законодавчі комітети у палаті громад), інші банкноти, наявність Міністерства у справах Шотландії, преференції, якими користується Шотландія при виділенні державних фінансових коштів, і місця у палаті громад.

Нині ж за співвідношенням між кількістю виборців і кількістю місць у парламенті Шотландія отримує на 23 % місць більше, ніж Англія. Преференційний режим у бюджетно-фінансовій сфері засвідчують порівняльні цифри щодо центрального фінансування на душу населення.

Промовистим символом самобутності та автономії Шотландії є додаткові конституційні привілеї, які в інших країнах є ознакою держав-націй (це можна назвати «соціальним федералізмом»; наприклад, міжнародне сприйняття шотландських спортивних команд, у тому числі їх власний «національний прапор», регалії та «національний гімн». З урахуванням такого відмінного статусу очевидно, що Шотландія – не просто один із територіальних сегментів Великобританії, яким є будь-який англійський регіон, вона вже має спеціальний політичний статус, який іноді виходить далеко за межі, установлені для держави, що є складовою федеративної системи.

Англія ніколи не надавала значної політичної підтримки ідеї регіонального врядування, тому варто ще раз наголосити, що політико-адміністративна традиція у Великобританії є глибоко унітарною, і ця унітарність ніде не виражена більшою мірою, ніж в Англії.

Війна із місцевим самоврядуванням, яка систематично та успішно велася упродовж трьох строків перебування при владі уряду М. Тетчер і уряду Д. Мейджора у 80-90-х рр. ХХ ст., є найдраматичнішим прикладом такого панування центру і суцільної неоднозначності, які оточують питання відносної автономії на субнаціональному рівні британської системи. Важливо, що традиції централізації є найсильнішими в англійській частині країни, хоча б через те, що там мешкає понад 85 % населення. Держава є Сполученим Королівством понад тисячу років, і попри її нещодавній поділ на регіони в адміністративних цілях, а потім, як ми вже зазначали, з метою планування, в жодному з англійських регіонів

немає нічого навіть віддалено схожого на рівень громадської підтримки, характерний для Шотландії або Уельсу.

В Уельсі націоналістичний рух є слабшим, ніж під час свого потужного розвитку на початку 70-х рр. XX ст., тому прихильники валлійської асамблеї спромоглися досягти лише незначної переваги під час референдуму 1997 р.

Деяке розчарування стосовно вимог надання обмеженої автономії, які, на відміну від Шотландії, тісно пов'язані з мовним питанням, імовірно, було знівельовано політикою «ненав'язливого надання обмеженої автономії», до якої вдався центральний уряд. Ця політика передбачала, наприклад, створення телевізійного каналу, який транслює програми тільки валлійською мовою 28 годин на тиждень, створення спеціальної комісії з питань Уельсу в палаті громад, а також підвищення статусу валлійської мови, яку згідно із Законом про валлійську мову 1967 р. було запроваджено як офіційну як у школах, так і в судах. Також було встановлено двомовні дорожні знаки, держава надала допомогу на здійснення інфраструктурної перебудови столиці Уельсу – міста Кардіффа⁷⁸.

Ще однією із найважливіших регіональних рис британської системи є так звані *міністерства*. Сполучене Королівство є дещо нетиповим для великої європейської унітарної держави, оскільки у ньому немає, навіть у залишковій формі, такої як у Скандинавії, комплексного та єдиного рівня територіального врядування, «деконцентрованого» між місцевим самоврядуванням і центральним урядом. Таким чином, усе врядування на проміжному рівні є або асиметричним, або обмежується однофункціональними системами надання послуг. Проміжний асиметричний рівень урядування у Великій Британії репрезентовано трьома міністерствами, які формально є «неконцентрованими» рівнями загальнодержавного управління в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії; вони становлять одну із рис британської субнаціональної системи, яка в чомусь нагадує префектурну систему.

Звернути увагу на специфіку діяльності цих трьох міністерств варто не для того, аби стверджувати, що вони становлять частину традиційної системи регіонального врядування у визнаному сенсі цього терміна, а тому, що у разі залишення особливостей цих міністерств поза увагою

⁷⁸ Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 156–159.

буде неможливо зрозуміти, чому еволюція регіонального врядування є такою непростю і безуспішною. Причиною створення міністерств став політичний тиск із вимогами децентралізації – Міністерство у справах Шотландії, створене першим, є безпосереднім результатом руху за самоврядування 80-х рр. XIX ст. Хоча Міністерство у справах Уельсу почало набувати повноцінного правового статусу міністерства у 60-х рр. минулого століття, пізніше збільшення тиску з вимогою часткової автономії Уельсу значно пришвидшило цей процес.

Для того, аби правильно зрозуміти, чому британський регіональний досвід сформувався саме у такому виді, необхідно обговорити дві форми британського квазірегіонального врядування – три міністерства та організовану на регіональному рівні ще у 1948 р. національну систему охорони здоров'я.

Із самого початку варто наголосити, що всі три міністерства є невід'ємними частинами Британського центрального уряду. Так само, як і усі аналогічні «деконцентровані» структури, кожне міністерство очолює спільний керівник – державний секретар. Він є членом палати громад і входить до складу Кабінету Міністрів.

Слід звернути увагу на такі сім визначних особливостей цих міністерств:

Перша із них полягає в тому, що Міністерство у справах Північної Ірландії суттєво відрізняється від двох інших міністерств за рядом ознак. Насамперед воно більшою мірою є формою прямого управління із Лондона, в якому провідну роль відіграє політика дотримання громадського порядку, а також, до початку припинення вогню у середині 90-х рр. XX ст., антитерористична діяльність. Міністр у справах Північної Ірландії в очолюваному ним міністерстві має значно більше повноважень, ніж обидва його колеги, статус цієї посадової особи наближений до статусу прем'єр-міністра відповідного регіону.

Керуючи міністерством і формуючи політику, державний секретар (знову ж таки, на відміну від свого шотландського або валлійського колеги) може отримувати або не отримувати підтримки з боку членів парламенту від Північної Ірландії. Він не має права обиратися до парламенту від Північної Ірландії, а його роль значною мірою полягає в тому, що він є «особливим голосом, що виступає від імені території в центральному уряді в Лондоні».

Не вдаючись у подробиці створення та розпуску Асамблеї Північної Ірландії, можемо стверджувати, що в цьому регіоні

відбулася трансформація від державного врядування до адміністрації. Пояснення цього очевидного парадоксу полягає в тому, що більшість (протестанти) у периферійному регіоні хоче більш близьких зв'язків із британською основною частиною країни для того, аби захистити свою політико-культурну самобутність від її поглинання прилеглою державою, Ірландською Республікою, чия конституція містить дві статті, в яких йдеться про право на цю провінцію. Такий страх із боку протестантів посилюється з урахуванням ставлення католицької меншості Північної Ірландії, частка якої визнає своєю країною не Сполучене Королівство, а Ірландську Республіку. За результатами проведеного у 1990 р. опитування, майже 56 % католиків Північної Ірландії висловилися на користь того, аби Північна Ірландія приєдналася до Ірландської Республіки.

Друга важлива особливість діяльності міністерства як британської урядової інституції полягає в тому, що жодне міністерство не виконує всіх функцій центрального уряду у власній сфері діяльності, оскільки деякі центральні департаменти працюють згідно з ієрархією виконання рішень, що починається із центру та поширюється далі на периферію. Така ієрархія не залежить від ієрархії, усталеної у відповідних міністерствах, а також набагато масштабніша за неї. По суті, і Шотландське, і Валлійське міністерства відіграють у Вестмінстері скоріше представницьку, ніж управлінську роль, у тому сенсі, що їх головним завданням є захист інтересів власної території та отримання більшої кількості ресурсів із центру. Спектр функцій кожного із міністерств також є різним. Найбільш розгалуженим і владоспроможним є Міністерство у справах Шотландії, створене понад 100 років тому, до функцій якого, на відміну від Міністерства у справах Уельсу, входить не лише охорона здоров'я, а й контроль за системою правопорядку, поліцією і в'язницями.

Третя особливість, яку варто наголосити, полягає в тому, що Міністерство у справах Шотландії є найкрупнішим, а його державний секретар – зазвичай найбільш впливовим. У Британському парламенті діють Великий комітет у справах Шотландії, два постійних комітети у справах Шотландії, а також спеціальний комітет, які разом здійснюють більшу частину роботи щодо шотландського законодавства та обговорюють справи Шотландії. Із запровадженням у палаті громад більшої кількості структурних

утворень у справах Шотландії посилилася також і роль членів парламенту від Шотландії.

У палаті громад також функціонують Великий комітет і спеціальний комітет у справах Уельсу, однак жоден із них не має такої ваги, як їх шотландські аналоги.

Четвертою особливістю діяльності міністерств, про яку слід зазначити, є незвичайний характер посади державного секретаря, якому належить унікальна позиція в британській політиці в тому сенсі, що окрім Прем'єр-міністра, він – єдиний член виконавчого органу, в основу роботи якого покладено територіальний, а не функціональний принцип. В Уельсі, а надто в Шотландії, державний секретар є впливовою регіональною політичною постаттю.

Такий статус державного секретаря стає особливо помітним, коли влада у країні належить лейбористській партії. Остання має значно більше місць у парламенті від обох регіонів, ніж інші партії, і вже понад 30 років їй належить більшість місць від Шотландії. Таким чином, секретар-лейборист може мати особливий статус в Уряді та у парламентській партії. На відміну від лейбористської, консервативна партія особливо слабка і в Шотландії, і в Уельсі. Від часу проведення загальних виборів у 1997 р. вона не має місць у парламенті ані від Шотландії, ані від Уельсу. Консервативна партія залишається регіональною англійською партією.

П'ятий аспект полягає у характері відносин міністерств із місцевим самоврядуванням. У державних службовців, які обіймають високі посади у цих міністерствах, виникають подвійні взаємини стосовно відповідних територій – вони захищають інтереси території перед центром, а також є інструментом контролю із центру. Така система більш за все нагадує стосунки між префектом і його персоналом у системі, запровадженій у Франції, яку можна назвати наполеонівською.

Шостою особливістю становить складність та неоднозначність статусу міністерств. Наприклад, вони одночасно є своєрідною формою «деконцентрації» щодо центру і формою децентралізації, становлячи при цьому лише незначну частку апарату центрального уряду з відповідних напрямів діяльності. Міністерства є специфічним «гібридом» у тому сенсі, що хоча формально вони і становлять форму адміністративної деконцентрації, очолює їх політик і член кабінету міністрів. Міністерства також, безперечно, є часткою державного управління, тому підлягають контролю з боку

Міністерства фінансів так само, як і будь-яке інше міністерство, що входить до складу центрального уряду.

Сьома, остання особливість, на яку варто звернути увагу, зумовлена впливом відповідних міністерств на політичні процеси. Який вплив здійснюють ці три міністерства на регіональний і загальнодержавний політичний масштаб і скільки автономії вони насправді мають? Різниця у державних витратах на одного жителя Шотландії та Уельсу порівняно із середніми витратами у Великобританії є досить значною. Крім того, варто акцентувати, що після отримання міністерством блочної субсидії від центру державний секретар має значну свободу у визначенні пріоритетів щодо використання коштів із цього блоку. Однак стосовно інших аспектів визначення політики у міністерстві надзвичайно важко робити якісь загальні висновки щодо автономії, просто через брак результатів досліджень, в яких розглядалося би питання про те, як у міністерствах у справах Уельсу та Північної Ірландії вирішується ця проблема⁷⁹.

Наразі варто звернути увагу на інший приклад регіоналізму у Великій Британії – на однофункціональне *регіональне управління охороною здоров'я* – державну систему охорони здоров'я (ДСОЗ) в Англії та Уельсі.

Регіональні органи ДСОЗ мають досить складний регіонально-управлінський ландшафт. Регіональний рівень управління ДСОЗ запроваджено із часу створення цієї системи у 1948 р. Тодішній лейбористський уряд вирішив, що для досягнення головних цілей націоналізації системи охорони здоров'я її неможна залишати у компетенції місцевого самоврядування або передавати йому.

До 1948 р. послуги з охорони здоров'я у Великій Британії надавалися благодійними організаціями, приватним сектором або місцевим самоврядуванням. У 1948 р. нова націоналізована система охорони громадського здоров'я поглинула більшість цих форм надання послуг і перерозподілила систему охорони здоров'я на три складових:

1) медичні послуги на рівні громади, які надавало місцеве самоврядування;

⁷⁹ Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 159–165.

2) сімейні лікарі, дантисти та ін., якими керували виконавчі ради;

3) лікарні, відповідальність за діяльність яких несли комітети управління окремими лікарнями та які перебували під егідою 14 регіональних департаментів управління лікарняними закладами.

У кожному районі, який належав до сфери контролю такого департаменту, мав функціонувати медичний навчальний заклад (тобто медичний факультет університету). Крім того, населення пропонувало кандидатуру міністра, якого призначало до департаменту місцеве самоврядування, а також інші органи, до компетенції яких належало вирішення питань управління системою охорони громадського здоров'я. Їх головна функція полягала у забезпеченні організації управління медичними закладами і надання послуг.

Пізніше регіональні департаменти взялися до здійснення нагляду за управлінням медичними закладами, і на початку 60-х рр. XX ст. саме на їх базі було розпочато реалізацію програми будівництва лікарень. Попри це на рівні нижче регіонального ДСОЗ, як і раніше, залишалася розділеною на три частини, кожною з яких керували різні органи влади і кожна з яких працювала у певному напрямі. При цьому дві частини системи (охорона здоров'я на базі громади і служба сімейних лікарів) були відділені від регіонів. Після заснування ДСОЗ у структурі її управління відбулися зміни, однак її регіонального компонента це майже не стосувалося.

Важливою рисою ДСОЗ, на яку слід звернути увагу, є її масштаб. Відома як «дев'ята найбільша організація в світі», вона поглинає понад 7 % ВВП Британії, 13 % усіх витрат у державному секторі та використовує не менше 4 % трудових ресурсів країни. Попри наведене, з точки зору демократичної підзвітності ця система перебуває у напівзабутті, оскільки, з одного боку, вона не є формальною частиною центрального управління, а з іншого – майже не має жодного зв'язку із демократичним місцевим самоврядуванням.

Однією із причин такої аномалії є традиція, згідно з якою Британський центральний уряд не здійснює виконавчих функцій. У Великій Британії ієрархія надання послуг із центру до периферії застосовується лише щодо трансфертів (пенсій, коштів на підтримку доходів, допомоги на випадок безробіття тощо); у решті центр покладається на різні типи організацій, що надають послуги – місцеве самоврядування, публічні корпорації.

ДСОЗ – громадська організація, яка формально не є частиною ані центрального уряду, ані місцевого самоврядування. На відміну від публічної корпорації, вона не є громадським комерційним органом. Таким чином, центральний уряд, попри те, що саме він відповідає за фінансування, завжди намагався триматися на відстані від ДСОЗ для того, аби уникати проблем у разі виникнення конфліктів і постійної боротьби за ресурси, а також для того, аби зменшити своє навантаження з точки зору управління.

Така монофункціональна система як ДСОЗ завжди матиме додаткову привабливість для спеціалістів, оскільки вона відносно вільна від безпосереднього політичного втручання. Ця система також позбавлена конкуренції за ресурси та престиж із конкуруючими державними службами. Насправді це дуже важливі риси управління, організованого на регіональному рівні;⁸⁰

Підсумовуючи, можна акцентувати, що Сполучене Королівство вирішує свої проблеми регіонального націоналізму не тільки завдяки структурній передачі влади на засадах субсидіарності, але й за допомогою того, що можна назвати «ненав'язливим наданням обмеженої автономії», або ж «соціальним федералізмом». Здається, що у такий спосіб вдалося задовольнити багато прагнень кельтської периферії, однак унітарна держава та її аналог – парламентський суверенітет, ключовий принцип британської конституційної практики, лишився незмінним до 1999 р.

Британці також винайшли ще один незвичний метод уникнення недвозначної передачі влади. Це було зроблено шляхом застосування дуже специфічного механізму міністерства, в якому, знову ж таки, зроблено поступки регіональному націоналізму – їх власний міністр у кабінеті міністрів, активна політика економічної перебудови, додаткові «джерела» тощо, однак ключові принципи унітарної держави, побудованої на засадах двопартійної системи, залишаються недоторканими. У сфері регіоналізму, завдяки новому рівню державного управління, який трансформує унітарну західноєвропейську державу, Британія, як завжди, обрала своєрідний шлях.

Разом із тим перебіг політико-правового розвитку Сполученого Королівства у ХХІ ст. знову актуалізує перегляд і модернізацію

⁸⁰ Sharpe L. Jim. Regionalism in the United Kingdom // Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 165–167.

системи місцевого самоврядування та управління у зв'язку із започаткуванням процедури виходу цієї держави зі складу ЄС.

Як відомо, 23 червня 2016 р. у Великій Британії та Гібралтарі відбувся референдум щодо виходу зі складу ЄС. Феномен цього референдуму, що отримав назву *Brexit* (скорочено – «Вихід Британії»), спричинив відомий політичний резонанс. Незважаючи на те, що Прем'єр-міністр Д. Камерон та інші керівники держави виступали за збереження членства Великої Британії в ЄС, результати референдуму виявилися такими: 51,9 % виборців висловилися за вихід Великої Британії, а 48,1 % – за збереження членства країни в ЄС. Після оприлюднення офіційних результатів *Brexit* Прем'єр-міністр Великої Британії Д. Камерон подав у відставку, Велика Британія втратила керівництво в ЄС на 2017 р. і почала готуватися до виходу із ЄС на підставі ст. 50 Лісабонської угоди⁸¹.

На сьогодні перед урядом Т. Мей постало питання не лише виплат через вихід Великої Британії із ЄС у розмірі майже 40 млрд євро, а й проблема трансформації ринку праці, який значною мірою формувався за рахунок громадян 27 держав-учасниць ЄС, які мали безвізовий режим і вільний адміністративний режим працевлаштування. За різними оцінками, лише громадяни Польщі становили близько 1 млн працівників, задіяних у Великій Британії, в тому числі й у сфері охорони здоров'я.

Не менш актуальною проблемою для Великої Британії залишаються і питання, пов'язані з прагненнями політичних еліт Шотландії та Північної Ірландії до незалежності. Цей поступ періодично втілюється у спробах легітимізувати незалежний статус Шотландії та Північної Ірландії на референдумах. Як відомо, 18 вересня 2014 р. 55,3 % учасників референдуму висловилися проти незалежності Шотландії від Великої Британії. Популярною в 2017 р. у Шотландії стала також ідея референдуму про залишення цих регіонів у складі ЄС після *Brexit*, що теж є опосередкованою заявкою на визнання з боку ЄС міжнародної правосуб'єктності цих земель.

Шотландська економіка пов'язана з ЄС більшою мірою, ніж економіка будь-якого іншого британського регіону: понад 40 % (або

⁸¹ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 304.

11,5 млрд фунтів) торгового обороту території припадає на країни ЄС. Отже, втрати від розриву для Шотландії будуть дуже болісними. Одна із найважливіших причин, з якої 2014 р. шотландці не підтримали незалежність, – небезпека розриву з ЄС, оскільки у Брюсселі тоді дали зрозуміти, що незалежна Шотландія не отримає членства в об'єднанні автоматично. З тієї ж причини у 2016 р. у Шотландії на референдумі більшість жителів (62 % тих, хто проголосував) висловилися за збереження членства в ЄС⁸². Втім, навряд чи керівництво ЄС, а тим більше лідери держав-учасниць підтримуватимуть ідеї, що загрожують порушенню територіальної цілісності Великої Британії.

Зазначене спонукає уряд Великої Британії до поступок в автономії місцевого самоврядування та управління. Нескладно спрогнозувати, що відповідні процеси зумовляють необхідність модернізації чинної системи місцевого самоврядування та управління у Великій Британії.

2.3. Місцеве самоврядування в Іспанії

На відміну від багатьох інших держав-учасниць ЄС, Іспанія розбудовувалася згори донизу, тому досвід розвитку демократичного місцевого урядування може становити серйозну основу для теоретичних досліджень українського державотворення.

Упродовж останньої чверті століття в Іспанії відбулися докорінні перетворення та зміни, які стосувалися процесу територіальної деволюції, розбудови соціально орієнтованої держави, модернізації державного управління та інтеграції в ЄС. За цей період держава здійснила найбільш вражаючий та успішний перехід, що супроводжувався демократичною консолідацією. Іспанія повністю змінила свій політичний режим. Було розроблено проект Конституції на основі – вперше в історії Іспанії – стратегії консенсусу, а також фундаментально розвинуто систему урядування із високим рівнем політичної децентралізації. Як відомо, упродовж тривалого періоду в ХХ ст. Іспанія мала сильну, централізовану, авторитарну та бюрократичну систему урядування під

⁸² Константинов В. Незалежність Шотландії: скасувати чи відкласти // Дзеркало тижня. 2017. № 29.

диктаторським керуванням генерала Ф. Франко, який незмінно правив державою із 1939 р. аж до смерті у 1975 р.

Після конституційної реформи Іспанія дуже швидко перейшла до моделі, в якій було створено нові регіональні органи влади, що виконують роль головних колективних гравців у системі та мають власні незалежні виконавчі, законодавчі та судові органи із широкими повноваженнями. Вони здійснюють понад 65 % усіх державних витрат і мають повний перелік ексклюзивних повноважень порівняно із центральним урядом, який фактично залишається регуляторним органом.

Усі ці численні трансформаційні процеси відбулися у такий стислий термін, що зрештою подекуди спричинили певний дисбаланс, дефіцит легітимності та неефективність. До цього часу перетворення було вражаючим, але деякі із зазначених вище процесів фактично ще не завершено. Іспанія як соціальна держава, наприклад, усе ще не настільки стабільна, як інші держави-учасниці ЄС у Західній Європі. Державна служба, хоча й перебуває у процесі модернізації, все ще має подолати певний структурний консерватизм, успадкований із минулого.

Консолідація та реформування місцевої влади відбувалися упродовж усіх цих років за власною логікою та ритмом. У 1979 р., після 40 років авторитарного режиму, було проведено перші демократичні місцеві вибори у майже 8 тис. територіальних одиниць Іспанії. Відтоді у муніципалітетах відбулися значні зміни. На першому етапі слабкі місцеві інституції франківського режиму мали пристосуватися до роботи в умовах демократії з урахуванням актуальності та нагальності вимог громадян. Створення системи, спроможної поліпшити якість надання послуг населенню, було головним завданням на першому етапі цього процесу.

Ці роки також було присвячено розбудові політичних та адміністративних структур, що відповідали б умовам часу. Подальші потреби визначали вже самі місцеві органи влади, які представляли їх на політичній арені через Національну асоціацію муніципалітетів і провінцій (*Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP*). Їх вимоги стосувалися, зокрема, розширення місцевих повноважень, поліпшення роботи фінансової системи і механізмів захисту місцевої автономії. Після тривалих переговорів із центральним урядом у рамках так званого «місцевого пакту» 1999 р. було прийнято деякі законодавчі норми, які враховували лише мінімальну частину вимог місцевих

органів влади. Сьогодні на порядку денному реформування місцевої влади все ще залишається декілька невирішених питань, найзначнішими з яких є реформування фінансової системи, розширення повноважень і визначення статусу великих міст. Дискусії тривають і довкола реформи системи місцевих виборів⁸³.

Усі ці зміни та наявні виклики, що впливають на місцеві органи влади, не можна повністю зрозуміти, намагаючись тлумачити місцевий феномен окремо від глобального процесу деволюції в Іспанії. Як відомо, демократична система, визначена Конституцією 1978 р., створила новий рівень влади – автономні громади (*Comunidades Autonomas*), що збігаються із національними (Каталонія, Країна Басків, Андалузія та Галісія) і регіональними утвореннями. Однією із головних цілей нової іспанської демократії стало визнання регіонального різноманіття та його інтегрування у демократичну систему.

Нині Іспанія поділена на 17 автономних громад, кожна з яких має власні політичні та відомчі структури. З'явилися нові регіональні суб'єкти, процес розвитку яких ще не завершено. Таким чином, процес деволюції в Іспанії певною мірою конфліктує із логікою взаємодії між регіональними та місцевими органами влади, згідно з якою перші завжди мають пріоритет, оскільки одним із найважливіших конституційних проєктів є консолідація і посилення автономних громад. Лише через 20 років після переходу до демократії настав час для місцевої влади. Відбуваються реформи, місцева влада поступово звільняється від колишніх обмежень.

Структура влади в автономних громадах аналогічна структурі державного управління на центральному рівні: Законодавча асамблея, що обирається за пропорційною системою, Урядова рада, наділена виконавчими та адміністративними повноваженнями, та голова Урядової ради, кандидатуру якого обирає Асамблея та схвалює Король. Голова Урядової ради підзвітний Асамблеї. Конституція визначає обсяг повноважень і функціональних обов'язків, що покладаються на кожний із цих органів⁸⁴.

⁸³ Alba Carlos, Navarro Carmen. Twenty-five years of democratic local government in Spain // *Reforming Local Government in Europe*. Edited by Norbert Kersting and Angelika Vetter. Leske + Budrich, Opladen, 2003. P. 197–198.

⁸⁴ Там само. P. 198–200; Amarasinghe Ranjith. *Asymmetrical Devolution: Understanding the Spanish Experience* // *Power Sharing: The International Experience*. Edited by Ranjith Amarasinghe and Jayampathy Wickramaratne. Institute for Constitutional Studies. Neo Graphics (Pvt) Ltd., 2011. P. 161–165.

На початку XXI ст. процес делегування обов'язків автономним громадам майже завершився. Однак навряд чи буде розроблено уніфіковану модель формально однорідних регіональних урядів, що застосовуватиметься на всій території. Країна Басків, Каталонія, Андалузія та, меншою мірою, Галісія, ймовірно, ніколи не погодяться з рішеннями, які пропонують однорідність, намагаючись запровадити «асиметричний» федералізм. Навіть якщо буде досягнуто формальної однорідності, суттєві структурні та соціально-економічні відмінності призведуть до розбіжностей між регіонами. Спосіб, в який кожен регіональний уряд розпоряджатиметься власними ресурсами та визначатиме інституційний формат, а також успішність здійснення ним тиску на центральний уряд визначатиме остаточний результат процесу деволюції.

Діяльність місцевої влади урегульовано конституцією дуже незначною мірою. Пріоритет надавався регіональному питанню, а не місцевому. Конституційні положення обмежуються визнанням незалежності, необхідної демократичної організації (організаційної структури) та принципу фінансової достатності (ст. 137, 140, 141, 142). Втім, це не можна вважати чимось характерним винятково для іспанської системи – в Європі немає традиції детально регулювати місцеві питання у конституції, тому становище місцевих урядів виявилось відносно слабким.

Деякі експерти пояснюють наведене як результат відсутності місцевого лобіювання до прийняття конституції, що вимагало би надання спеціального статусу цьому рівню влади. Утім, перші кроки місцевих урядів мали надзвичайний успіх не лише у створенні адміністративних і політичних структур, а й у забезпеченні основної інфраструктури та державних установ⁸⁵.

Іспанська система територіальної організації публічної влади за часів авторитарного режиму була прикладом надзвичайної централізації влади, але процеси демократичного перетворення та консолідації створили потужну політичну децентралізовану асиметричну модель, сприятливу для нових регіональних органів влади (автономних громад). Водночас наслідки свідчать, що ці нові гравці схильні до розробки централістичних моделей, які певною

⁸⁵ Constitution of Spain. URL: <http://www.spainemb.org/information/Constitution.htm>.

мірою репродукують колишню централізацію. На іспанській сцені старий конфлікт між центральними та регіональними органами влади наразі перейшов у регіональну/місцеву площину. Місцеві уряди нині адресують свої вимоги новим регіональним урядам, намагаючись змусити їх прийняти нову угоду, що забезпечить другий крок до децентралізації шляхом делегування повноважень від автономних громад місцевим органам влади.

Необхідно виокремити принаймні два додаткових елементи, що відіграють ключову роль для розуміння ситуації щодо місцевого урядування в Іспанії. *По-перше*, останні демократичні вибори в Іспанії, які передували переходу до демократичного устрою у 1931 р., мають символічне значення для всіх іспанців, оскільки на той час вони символізували прихід демократії та падіння монархії, успіх республіканської ідеї. *По-друге*, політичні партії як єдиний колективний суб'єкт у процесі розбудови демократії дуже активно критикували усі недоліки місцевих органів влади за часів франкізму (неефективність, корупція тощо). Вони також хотіли мати політичну арену для захисту власних інтересів, залучаючи нові місцеві еліти на посади в нових місцевих органах влади, а також розробляючи стратегії, які потенційно були би вигідними для них на регіональному та центральному рівнях. Історичний контекст і роль, яку політичні партії відігравали у місцевій політиці, дають підстави для висновку, що процес консолідації місцевої влади в Іспанії мав чотири основних періоди. При цьому слід розуміти, що етапи модернізації місцевого самоврядування та управління в Іспанії не можуть бути чітко розмежовані, оскільки йдеться про надзвичайно динамічний і безперервний процес:

1) у 1979 р. в Іспанії відбулися перші демократичні місцеві вибори та формування демократичних місцевих урядів. Країна розпочала перший етап реформи місцевого урядування, що насамперед характеризувався змінами у місцевому управлінні, запровадженими для того, щоб усунути серйозні недоліки, накопичені за часів попереднього режиму. Це було дуже важливе питання, оскільки воно пропонувало політичну відповідь на нові нагальні вимоги громадян, що означало початок проявів демократії. Зазначені демократичні правила гри поклали край системі, за якої мери та члени рад обиралися із застосуванням недемократичних практик і були слухняними інструментами, повністю підпорядкованими центральної влади, яка вважала місцеві органи

влади лише частиною системи державного управління під їх власною юрисдикцією.

Спонтанні демократичні волевиявлення на місцевому рівні набули кількох форм через районні об'єднання, демократичні форуми та ін. Активна діяльність, розгорнута політичними партіями, означала конкуренцію із цими соціальними факторами, маючи на меті посилення традиційних інструментів політичного представництва та залучення лідерів-популістів до владних структур. Зрештою, це зумовило подальше прогресування розпаду, деномінацію цих спонтанних механізмів громадської участі. Їх замінили на інституційному рівні – апарати політичних партій і на доктринальному – національні стратегії. Поступово активність громадян знизилася і вони перетворилися на більш-менш пасивних виборців, не зацікавлених у щоденному функціонуванні механізмів місцевої політики. Електоральна демократія в Іспанії «перемогла» партисипаторну;

2) у 1983 р. на національному рівні соціалістична партія зайняла провідні позиції в уряді Іспанії та утримувала політичний контроль за багатьма регіональними урядами. Це був початок належного розвитку «держави загального добробуту» в Іспанії. Із точки зору місцевого урядування наслідки мали прояв передусім у наявності набагато більших економічних ресурсів і підвищенні відповідальності та чутливості у багатьох сферах політики. Цього було недосить для того, щоб подолати слабкість місцевих органів управління та створити демократичну політичну еліту. Настав час для розробки стратегій посилення ефективності місцевих урядів і вирішення нагальної потреби у перетворенні місцевих адміністрацій на нові, більш орієнтовані на управління. У певному сенсі термін «адміністрація» мав негативне забарвлення, оскільки люди пов'язували його з неефективністю, а ідея полягала у тому, щоб управляти новими ресурсами не лише демократично, а і також більш ефективно.

Складається враження, що протягом другого періоду в багатьох муніципалітетах функціонувала певна подвійна паралельна система: традиційна бюрократична модель і нова модель надання послуг, що більшою мірою враховувала потреби клієнта. Звичайно, актуальність нових управлінських структур і ролей визначається розміром муніципалітету та рівнем його розвитку. Не можна порівнювати сучасні реформи, що відбулися у Барселоні, наприклад, зі стабільною ситуацією у малому муніципалітеті в сільській місцевості;

3) у 1992 р. перед Іспанією та, звісно, місцевими урядами постала нова ситуація, що характеризувалася зростанням дефіциту державного бюджету, обмеженням процесів сталого розширення, які спостерігалися протягом останніх років, підвищенням вимог громадян, що стимулювалося стратегіями політичної конкуренції між політичними партіями. Громадяни Іспанії дедалі більше усвідомлювали нерозривний зв'язок між сплаченими податками та наданими в обмін на це послугами.

За цих умов політичні та управлінські еліти Іспанії чітко усвідомлювали потребу протистояти цим суперечливим подіям (фінансові обмеження з одного боку та зростання вимог громадян – з іншого). Це означало необхідність реформувати місцеві органи влади, намагаючись запровадити загальну логіку, спрямовану на досягнення більш ефективних результатів, виходячи із належного аналізу та оцінки вигод і витрат. Цей процес відповідав ідеям нової моделі державного управління. Через відсутність емпіричних даних неможливо детально визначити обсяги, інтенсивність і остаточні результати реалізації та експериментів із новими інструментами управління;

4) нині місцеві уряди Іспанії залучені до нової стратегії, переважними для якої є два напрями. З одного боку, вони підтримують консолідацію нової інституційної та політичної позиції стосовно центрального і регіонального рівнів урядування. З іншого боку, більшою мірою наголошено якості демократії, що досягається за рахунок участі громадян, розвитку всіх форм партисипаторної демократії.

Також слід звернути увагу, що у XXI ст., особливо останнім часом, для Іспанії, так само як і для іншої колишньої морської метрополії – Великої Британії, дедалі більшої актуальності набуває проблема прагнення регіональних еліт Каталонії, Країни Басків, Андалузії та Галісії отримати не лише більше автономії, а й реалізувати свої заявки на незалежність. Так, на 9 вересня 2014 р. Каталонія виступила з ініціативою провести референдум щодо незалежності. Вже 27 вересня того ж року Конституційний суд Іспанії визнав неконституційність цього референдуму. Отже, політичні еліти Каталонії задовольнилися у 2014 р. результатами консультативного опитування щодо політичного майбутнього цієї автономії, але не відмовилися від ідеї проголошення незалежності Каталонії від Іспанії. Це робить проблему регіонального управління в Іспанії однією із найбільш актуальних і чутливих.

Наведені етапи, ймовірно, не отримали повномасштабного розвитку в усіх муніципалітетах. Неоднорідність Іспанії на регіональному та місцевому рівні робить будь-яке узагальнення майже неможливим. Утім, це може стати належним керівництвом у розумінні тенденцій реформування місцевого урядування в Іспанії⁸⁶.

Місцеве урядування в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів є майже 8 тис. місцевих утворень. Фактично, третій рівень урядування – найбільш складний і неоднорідний порівняно із двома першими. Створено муніципалітети, провінції, *форальні* громади у Країні Басків і Наваррі, *комаркас* у Каталонії, *кабільдос* на островах і *манкомунідадес* (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання врядування. Це різноманіття – особлива та актуальна риса іспанської системи. При цьому муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не становить можливої альтернативи муніципалітетам і не послаблює їх ролі як центральної частини місцевої системи.

Як уже наголошувалося, іспанське місцеве врядування було юридично визначено із початку політичного переходу на основі двох головних принципів: місцевої автономії та фінансової самоокупності (Конституція Іспанії 1978 р., ст. 137, 140, 141, 142). Головну законодавчу основу іспанської системи місцевого урядування було розвинуто пізніше шляхом прийняття Основного Закону місцевого урядування (1985 р.), Загального виборчого закону 1988 р., Закону про місцеві фінанси 1988 р. та кількох указів, що регулювали організаційну роботу і правові питання. Крім того, слід також додати статут кожної автономної громади та особливе правове регулювання для кожного муніципалітету. Політичні практики, судові рішення та угоди між політичними гравцями (партіями, муніципальними асоціаціями і переважно Іспанською асоціацією місцевих органів влади) також відігравали важливу роль у розвитку місцевого уряду⁸⁷.

Основний Закон 1978 р. детально визначає завдання і сферу повноважень місцевих урядів (поводження із відходами, міське

⁸⁶ Alba Carlos, Navarro Carmen. Twenty-five years of democratic local government in Spain // Reforming Local Government in Europe. Edited by Norbert Kersting and Angelika Vetter. Leske + Budrich, Opladen, 2003. P. 200–202.

⁸⁷ Там само. P. 203–205; Ortega Luis. La reforma de la administración local // Revista Vasca de Administración Publica 45. 1996. P. 85–93.

планування, житлове будівництво, протипожежна служба, цивільний захист, школи, громадський транспорт тощо). Регіональні уряди також можуть делегувати повноваження органам місцевої влади.

Одним із наріжних положень Основного Закону Іспанії є розподіл муніципалітетів відповідно до їх розміру (з урахуванням кількості населення), що визначає, які саме послуги вони надаватимуть. Всі муніципалітети мають забезпечувати надання принаймні таких послуг: освітлення, поховання, вивезення відходів, прибирання вулиць, постачання води, контроль за якістю харчових продуктів. Якщо кількість жителів муніципалітету від 5 тис. до 20 тис., він також має надавати послуги з утримання парків, бібліотек, вивезення відходів та облаштування ринкової площі. Якщо населення муніципалітету становить від 20 тис. до 50 тис. жителів, він додатково зобов'язаний надавати послуги цивільного захисту, протипожежного захисту, спортивні послуги та забезпечувати роботу бійні. Зрештою, якщо кількість населення муніципалітету перевищує 50 тис. осіб, він має надавати всі перелічені вище послуги, а також забезпечувати функціонування громадського транспорту і захист навколишнього середовища.

Теоретично обговорення місцевої автономії має на увазі створення умов, необхідних для підтримки такої автономії. У принципі, слід передбачити такі компоненти: сфера повноважень, розподіл влади щодо здійснення цих повноважень, економічні та неекономічні ресурси для правильного розвитку повноважень та неієрархічні стосунки щодо інших рівнів уряду. Три рівні уряду повинні бути зв'язно організовані та мають створити мережу для співпраці та взаємодії. Насправді, якщо не брати до уваги законодавчі положення, брак достатніх економічних ресурсів і чіткого розподілу завдань не дав змоги створити сприятливі умови для справжньої автономії в Іспанії⁸⁸.

Конституція Іспанії надзвичайно стисло визначає систему місцевого урядування, однак більш упорядкованими аспектами є ті, які стосуються її фінансової системи. Вона запроваджує принцип фінансової достатності на основі того, що розподіл завдань має

⁸⁸ Alba Carlos, Navarro Carmen. Twenty-five years of democratic local government in Spain // *Reforming Local Government in Europe*. Edited by Norbert Kersting and Angelika Vetter. Leske + Budrich, Opladen, 2003. P. 203–205; Lopez Pulido, J.P. El gerente municipal // *Revista Española de Administracion Local*. 1997. P. 401–443.

відповідати виділеним економічним ресурсам. Місцеве урядування в Іспанії фінансується із кількох джерел: участь у центральному та регіональних бюджетах, власні ресурси від прямого оподаткування (земельна власність, житлове будівництво, економічна діяльність, автомобілі та податок на реалізований приріст ринкової вартості), дохід від продажу або оренди власності чи пайової участі в капіталі, оплата громадських послуг, адміністративна діяльність, добровільне надання послуг і штрафи.

Із 80-х рр. XX ст. було внесено незначні зміни до законодавства щодо місцевої фінансової системи. У 1998 р. через Закон про бюджет змінено систему участі місцевих органів урядування у державному бюджеті. Вибір саме такого інструмента для впровадження реформи свідчить про брак єдності серед політичних партій та центрального і регіонального рівнів урядування. Місцеве пряме оподаткування, що стосується економічної діяльності, стримувалося центральним урядом через відповідне збільшення обсягів спільного користування державним бюджетом. Деволюційні процеси чітко відображено у розподілі загальних державних витрат серед трьох рівнів урядування.

Так, у 1980 р. частка центральних органів влади у загальних державних витратах становила 89,5 %, а решта 10,5 % припадали на місцеве урядування. Сьогодні частка державних витрат різних рівнів урядування дуже змінилася, зокрема зменшилася до 50 % для центрального рівня, на той час як частка регіонального та місцевого рівнів урядування становить відповідно 30 % та 15 %⁸⁹.

Якщо порівняти відносну частку витрат іспанського місцевого урядування із часткою інших західноєвропейських країн, вбачається, що фінансово іспанське місцеве урядування слабе, тому принцип фінансової достатності, визначений у Конституції Іспанії, можна поставити під сумнів, оскільки він залишається лише принципом. Представники місцевих політичних і бюрократичних еліт наголошують на невідповідності ресурсів, які мають місцеві органи влади, та розбіжності між зростанням обсягів послуг, що надаються, і ресурсами, наявними для відшкодування відповідних витрат.

Реформи, які відбувалися до сьогодні, не призвели до жодного суттєвого збільшення фінансових ресурсів місцевого урядування.

⁸⁹ Alba Carlos, Navarro Carmen. Twenty-five years of democratic local government in Spain // Reforming Local Government in Europe. Edited by Norbert Kersting and Angelika Vetter. Leske + Budrich, Opladen, 2003. P. 205–207.

Виконання завдань і надання місцевою владою послуг не відповідають тим фінансовим ресурсам, які на це виділяються. Тому тенденцію до збільшення місцевого фінансового боргу не варто надміру критикувати, оскільки це, ймовірно, єдиний механізм, завдяки якому місцеві органи влади можуть належним чином виконувати власні зобов'язання та долати фінансові обмеження.

Майбутні реформи в Іспанії мають стати спробою запропонувати модель фінансової децентралізації, безпосередньо пов'язану із принципом місцевої автономії. Це передбачає більшу гнучкість, уникнення надмірного тягаря державного оподаткування майна та більшу відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. У Хартії чітко зазначено, що місцевим органам влади варто мати достатньо диверсифіковану та гнучку фінансову систему, яка б найкращим чином урахувала еволюцію реальної вартості виконання завдань і надання послуг місцевими органами влади. Проблема полягає у тому, знову ж таки, що поліпшення фінансового стану місцевого уряду можна досягти лише у грі з нульовою сумою, якщо інші рівні уряду погодяться на зменшення власної частки у державних витратах⁹⁰.

Підсумовуючи результати дослідження, можна дійти таких висновків. Перехід Іспанії наприкінці 80-х рр. минулого століття до політичної реформи і прийняття Конституції Іспанії 1978 р. сприяли трансформації від край централізованої унітарної системи до децентралізованої, що базується на множинності регіонів із певним ступенем автономії. Він означає визнання на конституційному рівні етнічної та культурної різноманітності Іспанії, а також надання права на автономію громадам, які прагнули політичного втілення власної особливої ідентичності, однак були позбавлені цього права попередніми режимами, найбрутальнішим з яких була фашистська диктатура Франциско Франко.

Позбавляючи громади права на самоврядування, попередній режим Іспанії також намагався офіційно розмити будь-яку периферійну культурну ідентичність, замінивши її новою кастильською іспанською ідентичністю. Це призвело до етнічних протестів (деякі з яких перетворилися на насильницькі

⁹⁰ Amarasinghe Ranjith. Asymmetrical Devolution: Understanding the Spanish Experience // Power Sharing: The International Experience. Edited by Ranjith Amarasinghe and Jayampathy Wickramaratne. Institute for Constitutional Studies. Neo Graphics (Pvt) Ltd., 2011. P. 155–163.

сепаратистські рухи на кшталт лівих баскських активістів), загальної нестабільності, що дало правителям привід позбавити все суспільство демократичних прав. Ера демократії в Іспанії настала із запровадженням системи розподілу влади відповідно до Основного Закону 1978 р.

Після цього в Іспанії було створено унікальну систему автономних громад, подібних за своєю природою суб'єктам федеральних держав і наділених базовими функціями врядування, що мають відповідні структури для ухвалення та виконання законів. Згідно зі ст. 137 Конституції Іспанії автономні громади *можуть бути створені*, що наголошує гнучкість системи децентралізації. Інакше кажучи, конкретний регіон або нація самі вирішують, чи скористатися *можливістю* стати автономними. У цьому і полягає ключова характерна риса іспанської системи: набуття повноважень самоуправління є добровільним правом, доступним усім регіонам і націям.

Автономію не нав'язували, натомість «провінції зі спільними історичними, культурними та економічними характеристиками, острівні території і провінції, що історично мали статус регіонів» могли самі вирішувати, чи бажають вони мати самоуправління. Тому в іспанській системі децентралізації може бути одна, декілька або жодної автономної громади, що має самоврядування. Рішення залежить від людей, які мешкають у відповідному регіоні чи належать до певної нації. Цей аспект асиметрії в іспанській системі децентралізації закріплено в Конституції Іспанії.

Однак тридцятирічний досвід децентралізації в Іспанії виявив одну важливу тенденцію – поступове зменшення асиметрії, характерної для початкового етапу становлення автономних громад. При цьому іспанська система місцевого самоврядування та управління залишається гнучкою і відкритою до врахування елементів культури, пов'язаних з особливою ідентичністю націй, які формують країну. Варто також акцентувати, що перегляд автономними громадами своїх статутів із метою розширення повноважень спричинятиме появу нових асиметрій. З огляду на особливу іспанську модель децентралізації, що є відкритим і поступовим процесом, не можна виключати подальших змін чи то з ініціативи регіонів, чи то за рішенням центрального уряду⁹¹.

⁹¹ Там само. Р. 164–166.

Отже, Іспанія – приклад того, як у край централізована держава, де управління із центру сприймалося як норма, де панувало глибоке переконання, що таке управління – єдина раціональна форма влади, змогла успішно запровадити децентралізацію. Вона обрала таку модель децентралізації, за якої ступінь самоврядування визначався самими регіонами, а не нав'язувався їм свавільно згори.

Громади, що мали на меті досягти вищого рівня самоврядування з особливих соціальних, культурних і географічних причин, змогли його отримати. Водночас регіони, які не дуже прагнули самоуправління, були вільні набути менший ступінь автономії. Асиметрична модель дала Іспанії можливість впоратися зі специфічною для неї проблемою, а саме об'єднати в одній правовій системі регіони із сильними етно-національними традиціями та історією попереднього визнання їх прагнення до автономії, з одного боку, та звичайні регіони, де такі традиції не були визначальними, з іншого.

Ця система передбачала також можливість для суб'єктів із меншим ступенем автономії за потреби поступово просуватися до розширення своїх повноважень. Очевидно, модель асиметричної децентралізації влади можна успішно застосовувати у країнах із регіонами чи групами людей із різним рівнем прагнення до автономії. У такому контексті іспанський досвід асиметричної децентралізації, що налічує три десятиліття, може вважатися гідним ретельного та серйозного дослідження усіма, хто зацікавлений у поліпшенні механізмів регіонального розподілу влади⁹².

Разом із тим у 2017 р. проблеми посилення незалежності автономій (Андалузія, Галісія, Каталонія, Країна Басків) від центрального уряду в Іспанії вкрай загострилися. Так, лідери Каталонії взяли політичний курс на проголошення та легітимізацію на референдумі незалежності цієї автономії. На 1 жовтня 2017 р. мери міст Каталонії оголосили про проведення референдуму стосовно незалежності Каталонії, що спричинило напередодні цієї події масові арешти мерів та інших організаторів референдуму за звинуваченнями у сепаратизмі. Також слід акцентувати, що настрої жителів Каталонії щодо майбутнього статусу краю залишаються суперечливими – половина із них підтримують незалежність Каталонії, а решта виступають проти.

⁹² Там само. Р. 163–167.

2.4. Місцеве самоврядування в Італії

Територіальний устрій Італії є основою для широкої автономії регіональних і місцевих владних органів. Його становлять громади, провінції та області. Конституція Італійської Республіки 1948 р. мала на меті реформувати надцентралізовану систему влади. Виходячи із цього, вона гарантувала широку регіональну та місцеву автономію. Базова ланка територіального устрою Італійської республіки – комуни.

На сьогодні створено понад 8 тис. комун. Кожна комуна має мера і виборну раду кількістю від 15 до 80 осіб. Комуни об'єднані у 103 провінційні райони. Із 1993 р. кожна провінція обирає власну раду і президента за пропорційною системою, діяльність яких контролює префект, призначений національним урядом. Італійські провінції об'єднані в регіони (області), які обирають раду і президента. П'ять регіонів, області яких межують з іншими країнами, мають спеціальний статус та наділені законодавчими повноваженнями⁹³.

Останніми десятиліттями в Італії відбулися значні трансформації: йдеться про рух від історично більш централізованої держави, визначеної ще за наполеонівськими лініями, до більш децентралізованої із федералізованими рисами, глибоко зануреними у бюрократичну систему та політичну культуру, які все ще залишаються занадто централізованими. Основні реформи у царині політичної системи і конституційного устрою було прийнято чи введено у дію панівною коаліцією односторонньо під електоральним і коаліційним тиском Північної Ліги. Як результат, усі вони позбавлені правової чіткості, містять суперечливі елементи і рідко підкріплені адекватними законодавчими актами для їх реалізації.

Центральний державний апарат Італії не зазнав значних реформ у контексті проблем регіоналізації, що в свою чергу призвело до дискусій із регіональними органами управління щодо компетенцій, а також до поширення та дублювання бюрократії на всіх рівнях. Гіркий політичний клімат і частий законодавчий параліч означали, що ці невідповідності інституціонального устрою переважно мають

⁹³ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. С. 38–39.

регулюватися рішеннями Конституційного Суду, який визначав, як саме слід інтерпретувати закони і як має працювати система. Проте вбачається, що цих судових рішень недостатньо, аби усунути внутрішню слабкість системи, у тому числі брак механізму «розподілу влади» на національному рівні, який би відповідав надто регіоналізованій (але не повністю федералізованій) політичній системі. Формальна взаємодія різних рівнів урядування у країні є занадто слабкою, до того ж центральні інститути влади та їх представники мають фінальне право голосу щодо розподілу компетенцій та ресурсів у регіонах⁹⁴.

Як і в багатьох інших країнах, динаміка децентралізації в Італії багато в чому відповідала «логіці прибічництва». Із 90-х рр. XX ст. національним партіям потрібно було електорально укомплектуватися або сформувати панівну коаліцію з Північною Лігою, потужною автономістською партією, яка дрейфує між радикальними пропозиціями (наприклад, територіальний розпад), щоб підвищити рівень підтримки, та більш стриманими пропозиціями щодо державного устрою (приміром, підвищення ролі регіонів у федеративній державі), що має напрацювати дієву парламентську реформу.

Метою цього постійного тиску повинно було стати подолання пропозиціями стосовно децентралізації загальної інерції законотворення в Італії, так само як і внутрішньопартійних та зовнішньопартійних суперечок і відмінностей. Усе це є невідворотним у країні з очевидними культурними відмінностями та економічною прірвою між Північчю та Півднем. Зрештою, усе ж таки відбулася часткова і непослідовна реформа політичної системи, обтяжена різноманітними преференціями учасників, як у центрально-лівій, так і у центрально-правій коаліціях. На той час як правоцентристська коаліція прийняла реформи під тиском Північної Ліги, на яку свого часу один за одним покладалися усі уряди С. Берлусконі, лівоцентристська коаліція вважала Північну Лігу електоральною загрозою у північних регіонах, якій слід протиставити гідну довіри реформу у сфері децентралізації.

Втім, динаміка децентралізації в Італії не може пояснюватися суто бажанням різних політичних сил підлаштуватися під потужні

⁹⁴ Palermo, Francesco; Wilson Alex. The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution? URL: www.eurac.edu/edap.

регіоналістські виклики. Федералізм наразі дедалі частіше сприймається як бажана форма державного устрою для Італії в усьому політичному спектрі, усіма основними політичними партіями, які вбудовують прагнення федералізму у свої передвиборчі маніфести.

Незважаючи на тиск прибічників та електоральний опортунізм стосовно часу та змісту законодавчих реформ, вбачається певна тенденція наслідування у діях італійського парламенту: прийняті реформи відчутно модулюються щодо попередніх законодавчих пропозицій. Є також декілька прикладів парламентського консенсусу щодо децентралізації, особливо в аспекті, що стосується поліпшення ефективності чи підзвітності політичної системи. Проте можна сказати, що цей очевидний федералістський консенсус маскує основні внутрішньо- та зовнішньопартійні різноставлення до розуміння, що означає федералізм для держави у контексті політичних розбіжностей, фінансових можливостей та забезпечення добробуту громадян.

Досить розмитий політичний консенсус в Італії щодо федеральної реформи разом із невідворотним тиском призвели до серії реформ, важливих за змістом і переконливих за масштабом, однак неповних на час їх запровадження, неможливих для реалізації на різних рівнях влади, а іноді взагалі суперечливих за своєю суттю. Результатом таких законодавчих невдач стало те, що точний розподіл компетенцій і ключові питання регіональної автономії в Італії є об'єктом конституційних судових рішень. Адміністративна децентралізація дає змогу регіональним бюрократіям процвітати, на той час як ні розмір, ні обсяг повноважень центрального уряду не зменшуються. Триває заохочення центральної бюрократії керувати на мікрорівні, натомість це мають робити органи місцевого самоврядування⁹⁵.

Другий уряд Берлусконі (2001–2006 рр.) після кількох років виснажливих перемовин між Північною Лігою і загальнонаціональними партіями у панівній коаліції зрештою схвалив власну конституційну реформу. Північна Ліга наполягала на створенні Міністерства інституціональної реформи і вимагала, щоб

⁹⁵ Gold Thomas: *The Lega Nord and Contemporary Politics in Italy* (Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003); Mazzoleni Martino: *The Italian regionalization: a story of partisan logics*. In : *Modern Italy*, 2009. P. 135–415.

його очолив лідер їх партії Умберто Боссі. Результатом напружених переговорів став амбітний, проте абсолютно непослідовний пакет реформ, який мав заспокоїти різні партії панівної коаліції через суперечливі поступки. З одного боку, цей пакет реформ було схвалено правоцентристськими законодавцями у листопаді 2005 р., а з іншого – не підтримано італійськими виборцями під час референдуму в червні 2006 р.

Ключову вимогу Північної Ліги стосовно регіональної деволюції було реалізовано через занадто скромне підвищення «виключно» регіональних компетенцій (місцева поліція та адміністрування шкіл), однак вона абсолютно не відповідала початковим вимогам партійного керівництва. Центральний уряд натомість повернув собі певні компетенції, такі, наприклад, як залишковий контроль над системою охорони здоров'я, а також контроль над національною транспортною інфраструктурою та енергетичними мережами, плюс виключні повноваження у сферах трудового захисту, комунікацій і професійних кваліфікацій.

Інші положення реформи були спрямовані на те, щоб дати зворотний хід конституційній реформі 2001 р. і доповнити Основний Закон новим пунктом про те, що Сенат може відкликати будь-який місцевий закон, який суперечить «національним інтересам», протягом 30 днів після його оприлюднення. Було вилучено і пункт, що надавав асиметричні компетенції певним звичайним регіонам. Найбільш радикальним аспектом цієї реформи можна вважати спробу перетворити Італію на відверто «федеральну країну» шляхом кардинальних змін у складі та способах обрання парламенту і надання різних компетенцій Палаті та Сенату. Іншою важливою складовою мало стати посилення ролі Прем'єр-міністра, який повинен був нести персональну відповідальність за призначення та звільнення міністрів, а також міг би пропонувати розпуск Палати (що тепер належить до компетенції Президента).

Прем'єр-міністр Італії мав обиратися з урахуванням прямого формального зв'язку з партією, яка перемогла на виборах, щоб уникнути парламентського погоджувального голосування. Усунути Прем'єра із Офісу могла, у свою чергу, тільки панівна більшість, до якої належить та яку представляє він сам: ця більшість через голосування у Палаті могла би висловити Прем'єру недовіру⁹⁶.

⁹⁶ Cammelli M. Una riforma costituzionale che non va. 3 Il. Mulino, 2004. P. 397–414.

Проте зазначений пакет реформ не переконав виборців. Лівоцентристська коаліція (яка щойно повернулася в уряд) побудувала свою кампанію на голосуванні проти цього пакету на підтверджувальному референдумі, аргументуючи це абсолютною неузгодженістю і хаотичністю реформи, що соціально роз'єднує. Правоцентристи діяли нерішуче, і тільки Північна Ліга вела активну прореформістську кампанію.

Дії Ліги допомогли зібрати більшість «так» на референдумі у північних регіонах Венето і Ломбардії, але не переважили 61 % у решті регіонів. Ця реформа була особливо непопулярною у центральних регіонах, які підтримують лівоцентристів (ці регіони мають назву «Червоний пояс»), а також у південних регіонах. Незважаючи на те, що кілька схожих конституційних пропозицій після «ні» на референдумі було внесено на розгляд парламенту, їх не було втілено у життя. Це стало ще однією причиною, чому так необхідно було повністю реалізувати конституційну реформу 2001 р., у тому числі її фінансові положення.

В Італії відсутність інституційних механізмів для регіональної репрезентації у загальнонаціональному процесі прийняття рішень («спільне управління») стала несумісною із сутнісним поліпшенням у сфері «самоврядування». Така відсутність становить основну лакуну в рамках існування та ієрархії інститутів врядування і частково зумовлена тим фактом, що Сенат не функціонує як територіальна палата. Сенатори обираються у мажоритарних округах за закритими списками, тому більшою мірою підзвітні партійним лідерам, ніж своїм прямим виборцям. Законодавчі функції Сенату ідентичні тим, якими наділена Палата: приймати закони, а також висловлювати підтримку/довіру уряду. Отже, Сенат – це потужний вето-гравець і може уповільнювати законодавчий процес та дублювати функції Палати.

Проблему реформування Сенату визнано італійськими законодавцями, вона активно обговорювалася Двопалатною Комісією у 1997–1998 рр. Конституційна реформа 2001р. не внесла жодних змін до складу чи функцій вищої Палати, оскільки це суперечило б інтересам тогочасних сенаторів, і зрештою провідна коаліція не змогла би схвалити конституційні зміни до наступних загальнонаціональних виборів. Конституційна реформа, схвалена лівоцентристами, мала на меті вирішити це питання, однак її результат було анульовано референдумом. Проте питання

територіального представництва залишається суперечливим, не тільки через посилення регіональних компетенцій та їх визначеність у вивіреному варіанті Конституції, але і через зростання популярності регіональних лідерів/президентів, які обираються шляхом прямого голосування та яким однак не забезпечено очевидних і простих каналів для участі (надання слова) на загальнонаціональному рівні прийняття політичних рішень.

В Італії є три обмежених механізми для упорядкування міжрівневих урядових стосунків. Поряд із ними є також і деякі неформальні, розроблені субнаціональними лідерами для того, щоб координувати свої переговори із центральним урядом. Ці неформальні механізми зміцнили переговорну позицію субнаціональних лідерів та одночасно чіткіше визначили і формальні переговорні/представницькі механізми. Отже, формальні механізми взаємодії спочатку було визначено у 80-х рр. минулого століття, однак закріплено остаточно у 1997 р. як частину реформ Бассаніні. Найбільш значущий із цих механізмів – Державно-регіональна конференція, що складається із 20 регіональних президентів і є консультативним органом Ради Міністрів. На Конференції завжди головує Міністр регіональних справ, із ним завжди присутні деякі інші урядові посадовці. Цей виключно консультативний орган скликається на вимогу Держави, яка до того ж і визначає порядок денний засідань. Скликання Конференції потрібно тоді, коли необхідна консультація представників регіонів щодо розроблюваного центральним урядом законодавства, яке матиме безпосередній вплив на регіональні органи управління.

Останнім часом Конференція бурхливо обговорювала реформи у сфері охорони здоров'я, скорочення бюджету, а також у сфері фінансування регіонів. Є майже повністю тотожний Конференції орган і для муніципальних органів управління (Конференція держави, міст і населених пунктів), а також Спільна конференція, яка об'єднує муніципальні та регіональні конференції для обговорення ключових законів, що стосуються усіх рівнів врядування на певній територіальній одиниці.

Об'єднана (спільна) конференція була майже непопулярною до останнього часу, проте стала надзвичайно актуальною у контексті нещодавнього обговорення фіскального федералізму. Тут однак слід зазначити, що у багатьох випадках центральний уряд продовжував працювати над реформою, навіть не отримавши формальної згоди

представників різних регіональних рівнів управління⁹⁷. Основною інновацією 2000-х рр. у сфері взаємодії між різними рівнями врядування стало створення парламентського комітету з регіональних питань, де регіональні лідери могли брати участь, не маючи однак права голосу, проте цей комітет так особливо і не використовувався.

З огляду на слабкі формальні механізми забезпечення взаємодії між різними рівнями уряду абсолютно не дивно, що місцеві, провінційні та регіональні лідери шукали спосіб об'єднатися у лоббі-групи та просувати свої інтереси. Національна асоціація італійських комун – це історична організація, представлена на всій території країни. Вона усно репрезентує інтереси місцевих органів самоврядування, переважно віч-на-віч із центральним урядом, але також і з регіональними урядами та урядами провінцій. Спілка італійських провінцій має ідентичні функції, проте є менш помітною у публічних дебатах: лідери провінцій не настільки відомі як лідери комун, і цей адміністративний та урядовий рівень, швидше за все, у майбутньому зникне. Конференція регіональних президентів збирає усіх президентів регіонів і має як політичну, так й інституційну функцію. Цей орган робить свій внесок у політичні дискусії шляхом оприлюднення у ЗМІ заяв щодо законодавства, яке впливає на регіональні органи самоврядування. Члени Конференцій також напрацьовують спільні позиції перед тим, як взяти участь у Державно-регіональній чи Спільній конференціях.

Різниця між прибічниками різних політичних сил особливо відчувається у Конференції регіональних президентів, оскільки президент та віце-президент конференції представляють протилежні коаліції. Цей орган є надзвичайно корисним щодо представництва регіональних інтересів у переговорах із Державою. Конференція підтримала референдум кінця 1990-х рр. щодо розформування національних міністерств, які займалися виключно регіональними компетенціями. Конференція також відіграла надзвичайно продуктивну роль у підтримці конституційної реформи 2001 р. під час кампанії з підготовки референдуму, незважаючи на опозицію правоцентристських національних лідерів.

Окремі правоцентристські регіональні президенти підтримали реформу і були готові заперечити позиціям партій, які вони

⁹⁷ Bull Martin and Pasquino. Gianfranco: A Long Quest in Vain: Institutional Reforms in Italy // West European Politics, 2007. 30 (4). P. 670–691.

представляли, інші ж залишалися нерішучими щодо послаблення партійної лінії, однак нічого не зробили, щоб агітувати за негативне голосування на референдумі. Конференція не надала жодної значної підтримки конституційній реформі 2005 р., частково через розходження поглядів регіональних президентів, що належали до лівоцентристів, та правоцентристського уряду. Також було озвучено позицію, що законодавство мало чого робило для просування регіональної автономії і не пропонувало будь-яких фінансових положень щодо цієї автономії, до того ж реформа, запропонована Сенатом, не гарантувала «спільного управління», якого домагалися регіональні президенти.

В останні роки різниця у політичних поглядах і територіях відійшла на другий план, оскільки мери та регіональні президенти об'єднуються проти неймовірного скорочення фінансових трансферів із центру. Вони також напрацьовують спільні позиції, як в офіційних, так і в неофіційних представницьких органах. Тільки регіональним президентам і мерам, які належать до Північної Ліги, заборонено було озвучувати позиції, що суперечать політиці партії, незважаючи на те, що навіть регіональні представники цієї партії неодноразово висловлювали своє невдоволення національною фінансовою політикою⁹⁸.

З огляду на теперішню нестабільність партійних систем, а також на неймовірний зовнішній тиск боргу Італії, складно робити впевнені передбачення щодо подальшої динаміки процесу державної децентралізації. Проте цілком можна визначити деякі його ключові риси. Конституційна реформа 2001 р. становитиме основу формування інституцій у найближчому майбутньому, оскільки парламентарії навряд чи погодяться на якусь іншу реформу замість цієї. Безпосереднім викликом буде перехід від нефункціональної та неефективної системи субнаціонального фінансування, що базується на «історичних витратах», до системи фінансового федералізму, де витрати територіальних органів самоврядування будуються довкола національної формули «стандартних витрат».

Є і серйозні труднощі у зближенні територіальних органів самоврядування, які значною мірою різняться і фінансовими можливостями, і схемами видатків, а особливо через те, що

⁹⁸ Palermo, Francesco; Wilson Alex. The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution? URL: www.eurac.edu/edap.

представники політичних партій та інститутів вбачають мету запровадження реформи фінансового федералізму зовсім по-різному. Для одних реформа спрямована на підвищення внутрірегіональної солідарності, для інших – на заохочення багатших і краще керованих регіонів. Нинішнє законодавство із цього питання досить розмите, щоб очевидно підтримати якусь одну із позицій, проте можна з упевненістю говорити, що під час впровадження реформи виникатимуть принципові протистояння.

Подальші скорочення бюджету ще більше обмежуватимуть регіональні органи управління у здійсненні ними своїх обов'язків, що автоматично спонукатиме центральну бюрократію до вирішення регіональних питань. Динаміка децентралізації характеризуватиметься значним протистоянням між рівнями врядування за відсутності інституційного механізму для нейтралізації цих протистоянь, а також за відсутності функціонування так званого «спільного врядування» на національному рівні.

2.5. Місцеве самоврядування та управління у Німеччині

Традиційно Німеччина має політично і функціонально «сильний» тип місцевого самоврядування та управління. Рівень місцевого самоврядування Німеччини вже пережив серйозні хвилі реформ як у політичних, так і в адміністративних закладах та структурах. Водночас і нині, у ХХІ ст., досвід розбудови і функціонування місцевого самоврядування та управління в Німеччині можна вважати взірцевим у частині реалізації принципів децентралізації та субсидіарності з урахуванням усіх історичних, географічних, етнічних, культурних та інших чинників розвитку німецьких земель.

Незважаючи на серйозні випробування німецької системи місцевого самоврядування та управління, яка зіткнулася із масовою міграцією до ФРН біженців із Сирії, інших держав Близького Сходу і Північної Африки, відповідна система організації публічної влади демонструє свою фундаментальність і гнучкість водночас.

Традиційно німецька федеративна система має дворівневу структуру, що складається із федерального рівня та земель. Із точки зору Конституції рівень місцевого самоврядування не становить

самостійного (третього) рівня федеративної системи, однак відповідно до Основного Закону ФРН він вважається невід'ємною частиною земель.

У міжурядовому (вертикальному) розподілі функцій між федеральним рівнем і землями федеральний рівень загалом наділений більшістю повноважень щодо законодавства та процесу творення політики, тому варто пам'ятати, що Федеральна рада (*Bundesrat*), яка діє як Верхня палата федерального законодавчого рівня, складається із представників урядів земель; це дає землям, а саме урядам земель, сильну владу у творенні федеративної політики⁹⁹.

Таким чином, хоча більша частина законодавчих та інших публічно-владних повноважень належать до федерального рівня, реалізація державної політики, виконання законів і адміністративні функції у Німеччині майже повністю покладено на землі. Федеральний рівень може мати власні місцеві представництва лише у вузькому колі конституційно визначених сфер діяльності. Це – митниця, військкомат, федеральна прикордонна поліція та ін., що є суттєвою відмінністю від США, де федеральний уряд може відкривати регіональні представництва на власний розсуд.

Водночас давньою традицією земель у Німеччині є делегування значної кількості повноважень щодо реалізації політики та виконання адміністративних завдань місцевим органам самоврядування. Таким чином, сегмент (секторальних) місцевих органів влади земель на регіональному чи місцевому рівні у Німеччині є дуже вузьким. Наведене становить виразний контраст із Францією, де незважаючи на політику децентралізації, започатковану на початку 80-х рр. XX ст., центральний рівень управління все ще має значну адміністративну «присутність» на регіональному та місцевому рівнях через власні територіальні представництва.

Розподіл адміністративних і виконавчих функцій впливає на процентне співвідношення службовців федерального, земельного рівнів і рівня місцевого самоврядування. Із-поміж загальної кількості державних службовців у Німеччині лише майже 10 % є федеральними службовцями. Приблизно 55 % – державні службовці

⁹⁹ Wollmann, Helmut. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 85–86.

земель, серед яких першість за кількістю належить вчителям і поліції, майже 35 % працюють в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, для федеративної системи Німеччини характерна значна концентрація законодавчих повноважень і процесу творення політики на федеральному рівні, з одного боку (зі значним впливом земель, а саме органів самоврядування земель у Федеральній Раді), а з іншого боку, – майже повною децентралізацією і деконцентрацією запровадження політики та виконання адміністративних функцій на рівні земель (і на рівні місцевого самоврядування самих земель).

Політична вагомість місцевого самоврядування Німеччини походить від різних інституційних і політичних джерел. *По-перше*, хоча місцевому самоврядуванню було відмовлено у ранзі самостійного рівня федеративної системи на конституційному рівні, муніципалітети (та округи) були чітко визначені як рівень демократично обраного управління в Основному Законі ФРН (ст. 28, розд. 1), що акцентувало їх роль у політиці. *По-друге*, у контексті політики та практики рівень місцевого самоврядування дедалі більше стає частиною загальної політичної системи Німеччини і дещо «політизується», оскільки з 50-х рр. минулого століття політичні партії, які раніше працювали на федеральному та земельному рівнях, вийшли на місцеву політичну арену, спочатку у більших містах, а потім і в невеликих муніципалітетах. Зрештою, «зелені» почали своє політичне сходження як місцевий рух та угруповання.

Отже, типові зразки загальної політичної системи (зокрема, партійна конкуренція та вирішальний політичний розкол обраної ради, що виникає між більшістю в уряді та опозиційною меншістю) почали визначати дискусії, вирішення конфліктів і прийняття рішень у місцевому самоврядуванні. Незважаючи на значні відмінності між статутами місцевого самоврядування різних земель до кінця 80-х рр. XX ст., залежно від певної моделі, яку вони обрали після 1945 р., червоною ниткою пройшла «парламентаризація», яка посилила положення рівня місцевого самоврядування як самостійної «політично-адміністративної системи». Такий перехід певною мірою було визнано у відповідних законодавчих положеннях муніципальних статутів певних земель. Наприклад, шляхом запровадження процедури «голосування щодо висловлення недовіри» у 70-х рр. XX ст., яку можуть застосовувати обрані ради проти бургомістрів, обраних ними.

Зрештою, слід зазначити, що за всі роки рівень явки німецьких виборців на вибори до місцевих органів самоврядування становив від 60 до 70 %, що згідно з міжнародними стандартами – високий показник, особливо беручи до уваги, що загальною практикою всіх земель є проведення виборів до місцевих органів самоврядування окремо, у дні, що не збігаються із датами проведення виборів до федерального уряду чи органів управління земель¹⁰⁰.

Місцеве самоврядування, яке має дворівневу структуру і складається із муніципалітетів (*Gemeinden, Städte*) та округів (*Landkreise*), відображає цю організаційну логіку міжвідомчої схеми Німеччини і традиційно працює за моделлю «подвійності функцій», що охоплює як безпосередньо справи місцевого самоврядування, так і делеговані державні функції.

Оскільки рівень місцевого самоврядування бере початок в інституційному розвитку, що розпочався на початку XIX ст., за ним закріплено право місцевого самоврядування, що у німецькій мові має назву «*kommunale Selbstverwaltung*». Згідно із традиційним положенням щодо загальної мети Федеральна Конституція 1949 р. визначила право муніципалітетів, *Gemeinden* (і дещо меншою мірою право округів, *Kreise*) «вирішувати всі питання, які стосуються місцевої спільноти (*örtliche Gemeinschaft*), на власний розсуд у межах чинного законодавства» (ст. 28, розд. 2).

За змістом доктрини конституційного законодавства та судової практики Німеччини це положення Основного Закону інтерпретують як «інституційну гарантію», яка дає право місцевим органам самоврядування апелювати до федерального Конституційного Суду чи до конституційних судів земель із заявою, що це «право органів місцевого самоврядування» було порушено, скажімо, у законодавстві землі.

Промовистим прикладом широкої компетенції органів місцевого самоврядування в Німеччині є розгалужена система комунальних служб і послуг. Муніципалітети, що беруть свій початок ще в XIX ст., вирішують проблеми, пов'язані зі стрімкою індустріалізацією та урбанізацією, а також забезпечують діяльність комунальних служб і надання значного спектру послуг, які у

¹⁰⁰ Wollmann, Helmut. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 87–88.

німецькій мові мають назву *Daseinsvorsorge* (термін, який дослівно означає «підклування про щоденне існування»).

Так, *Daseinsvorsorge* поступово охопило водопостачання, каналізацію, утилізацію відходів, громадський транспорт, постачання електрики та газу, а також роботу ощадних банків, що перебувають у власності муніципалітету чи округу. По суті, діяльність місцевого самоврядування щодо *Daseinsvorsorge* ґрунтувалася на ідеї, що саме на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок піклуватися про надання таких послуг задля блага місцевої спільноти, що вважалося виправданням для створення «захищених місцевих ринків» і «квазімонополій» для місцевих адміністративних підрозділів чи муніципальних корпорацій, які надавали ці послуги. Традиційно сектор таких видів діяльності, пов'язаних із *Daseinsvorsorge*, був і залишається значним¹⁰¹. Іншою типовою сферою зобов'язань місцевого самоврядування перед громадою є вирішення культурних питань місцевого значення, до яких належать діяльність місцевих театрів, оркестрів, музеїв, громадських бібліотек, музичних шкіл, організація вечірніх занять для дорослих.

Зрештою, у минулому органи місцевого самоврядування у Німеччині виявили здатність взяти на себе ініціативу та розпочати нові види діяльності. Зокрема, із 1960 р. – оновлення міст і захист навколишнього середовища, а з кінця 70-х рр. минулого століття – вирішення проблеми безробіття. Органи місцевого самоврядування вже продемонстрували готовність і вражаючу винахідливість щодо виконання нетипових завдань, особливо у часи кризи та неспокою. Слід згадати, що після Другої світової війни органи місцевого самоврядування були першими, хто боровся із безпрецедентною руйнацією та зубожінням населення, які залишила по собі війна нацистської Німеччини, до початку формування та створення життєздатної структури влади новостворених західнонімецьких земель і ФРН, заснованої у 1949 р.

Згідно з «моделлю подвійності функцій», яка є особливістю німецько-австрійської конституційної традиції і традиції місцевого самоврядування, округи та (більші) міста відповідають, окрім

¹⁰¹ Banner, Gerhard. Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhard (Ed.): Empirische Policy und Verwaltungsforschung, Opladen : Leske + Budrich, 2001. P. 279–304.

виконання своїх безпосередніх зобов'язань місцевого самоврядування, за виконання завдань та обов'язків, делегованих їм державою, тобто, фактично, землями.

Серед делегованих завдань значно вирізняється спектр адміністративних функцій, спрямованих на підтримання громадського порядку, тобто на застосування та нагляд за дотриманням законодавства у сферах інспекції будівництва, захисту навколишнього середовища, а також видання свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів, водійських посвідчень, державної реєстрації актів цивільного стану тощо. За підрахунками, від 70 до 85 % федерального та земельного законодавства (а також масиву законодавства ЄС, який весь час зростає) виконується органами місцевого самоврядування.

Хоча федеральна і міжвідомча системи Німеччини характеризуються широким діапазоном обов'язків та функцій, а також вагомою політичною позицією, варто пам'ятати, що часто сфера повноважень і діяльності обмежена правовими нормами та фінансовими умовами, які установлюють для них верхні рівні уряду. Насправді конституційне закріплення, згідно з яким «інституційну гарантію» місцевого самоврядування визначено у ст. 28, розд. 2 Федеральної Конституції, стало чимось на зразок «троянського коня», що дає можливість федеральному та земельному законодавству (а віднедавна і регулюванню з боку ЄС) намагатися у законний спосіб управляти діяльністю на місцях.

Окрім традиції правової держави, яка сприяє створенню правових норм, значний обсяг низхідного правового регулювання у Німеччині може також відображати особливу ситуацію, за якої рівень федерального ряду конституційно «відрізаний» від виконання своєї ж політики і може застосовуватися як вихід для створення деталізованого законодавства з метою забезпечення адміністративного виконання органами (місцевого рівня), на які федеральний рівень не має прямого впливу. Можливо, така логіка спрацьовує і в ЄС, якому не дозволено мати жодних власних місцевих представництв на національному та субнаціональному рівнях, і він звертається до розробки дедалі більш детальних положень для всього ЄС.

У такому ж ключі (і за подібною конституційною логікою) у федеральному законодавстві наведено систему громадських фінансів Німеччини, у тому числі систему місцевого фінансування,

що визначає розподіл прибутків від податків між федеральним, земельним і місцевим рівнями самоврядування. Це також стосується схем розподілу прибутків, які, з одного боку, забезпечують органам місцевого самоврядування прямий доступ до деяких джерел податків, але, з іншого боку, зумовлюють їх залежність від низхідного законодавства та міжвідомчого низхідного перерозподілу видатків¹⁰².

Таким чином, спостереження засвідчують, що надзвичайно важлива роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування у виконанні політики в таких країнах як Німеччина, безпосередньо поєднана із національними системами управління, фінансування та державної адміністрації, які стандартизують більшу частину того, що можуть робити місцеві службовці та як саме вони можуть це робити.

Після Другої світової війни реорганізація демократичних інституцій (Західної) Німеччини на федеральному, земельному, а також на місцевому рівні управління здійснювалася за принципом репрезентативної демократії та парламентської форми управління. Із початку 90-х рр. XX ст. рівень місцевого самоврядування в Німеччині зазнав серйозних інституційних змін, оскільки землі почали перебудовувати політичні інституції місцевого самоврядування з урахуванням двох ключових питань. *По-перше*, політичні права місцевих жителів було значно розширено шляхом запровадження (зобов'язуючого) місцевого референдуму. *По-друге*, запровадження прямих виборів бургомістра (а також голів округів, земельного уряду) призвело до значної трансформації демократичної основи місцевого управління.

Лише у південній німецькій землі Баден-Вюртемберг положення щодо імперативних (зобов'язуючих) місцевих референдумів діяло із середини 50-х рр. XX ст. до сьогодні. Водночас, підкоряючись домінуванню принципів репрезентативної демократії, інші землі Німеччини не мали у своєму інструментарії прямого народоправства місцевих референдумів.

На початку 90-х рр. минулого століття ситуація докорінно змінилася. У відповідь на громадські рухи та соціальні мережі, що

¹⁰² Knemeyer, Franz-Ludwig. The Constitution of Local Government. In : König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Eds.): Public Administration in Germany, Baden-Baden : Nomos, 2001. P. 171–182.

відіграли ключову роль у поваленні комуністичного режиму в Східній Німеччині, обраний у травні 1990 р. парламент Німецької Демократичної Республіки, яка ще існувала на той час, узяв на себе ініціативу і передбачив (зобов'язуючі) місцеві референдуми у новій Муніципальній хартії НДР, що діяли на новостворених східнонімецьких землях і після Об'єднання Німеччини 3 жовтня 1990 р.

Західнонімецькі землі, визначивши точну послідовність правових дій, обрали цей же напрям і запровадили місцеві референдуми згідно з муніципальними хартіями (аналог статутів територіальних громад в Україні). Незважаючи на процедурні відмінності між землями, суть полягає у тому, що усі справи, які стосуються «місцевої спільноти», може бути розглянуто і вирішено на місцевому референдумі. Натомість деякі важливі теми, особливо питання місцевого бюджету та внутрішньої організації і діяльності органів місцевого самоврядування та управління, їх посадових осіб, не можуть бути предметом місцевих референдумів у Німеччині.

Запровадження у Німецьких землях імперативного (зобов'язуючого) місцевого референдуму значно змінило та доповнило попередньо сформоване після Другої світової війни виключно репрезентативне, демократичне управління місцевого самоврядування. Однак слід зауважити, що до сьогодні потенціал місцевих референдумів застосовується місцевими жителями у Німеччині вкрай рідко. За підрахунками, якщо взяти загальну кількість проведених референдумів, загальну кількість муніципалітетів і років, коли діяло положення про місцеві референдуми на землях, на кожен окремий муніципалітет у середньому припадало би по одному референдуму на 200 років. У цьому зв'язку слід погодитися із Х. Вольманом, що політична культура Німеччини ще не забезпечує родючого ґрунту, на якому міг би розквітнути новий пагін прямої демократії. Утім, уже нині є певні ознаки, особливо у таких землях як Баварія та Північний Рейн-Вестфалія, що свідчать про дедалі ширше застосування нового прямого демократичного права громадян¹⁰³.

¹⁰³ Wollmann, Helmut. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 91–92.

За традицією, започаткованою у XIX ст., місцеве самоврядування у Німеччині за своїм інституційним дизайном характеризувалося т. з. «дуалістичною моделлю», відповідно до якої всі місцеві процеси прийняття рішень покладалися на обрану місцеву раду. Водночас окремий орган (колегіальний «магістрат» або бургомістр як одна особа), обраний радою, відповідав за виконавчу, а надалі й головну виконавчу функцію. Коли після 1945 р. на Західнонімецьких землях знову було запроваджено демократичні органи місцевого самоврядування, окремі муніципальні хартії засвідчили значні відмінності, зумовлені різними місцевими традиціями, а також впливом відповідної окупаційної влади. Деякі землі Німеччини дотримувалися традиційної «дуалістичної моделі» розбудови публічної влади на місцях, маючи одноосібного голову виконавчої влади – бургомістра, або колегіальний магістрат, обраних місцевою радою. Ця модель місцевої влади певною мірою відтворює парламентсько-канцлерську модель державної влади у самій Німеччині, але, звісно, не тотожна їй. Однак окремі землі відхилилися від традиційної інституційної моделі територіальної організації публічної влади на місцях.

Наймасштабніше інституційне відхилення відбулося у двох землях – Північному Рейні-Вестфалії та Нижній Саксонії, розташованих у Британській окупаційній зоні. Після значного тиску з боку окупаційної влади вони відмовилися від традиційної «дуалістичної моделі» публічної влади з бургомістром, обраним радою, як головою виконавчої влади, і перейшли до британської («моністичної») моделі місцевого самоврядування, передавши усі повноваження щодо прийняття рішень, у тому числі з виконавчих питань, раді, а також обмеживши бургомістра символічною функцією головування на раді та створивши нову посаду призначеного радою керівника міста для виконання функцій голови виконавчої влади. У цих землях було запроваджено посади «політичного» бургомістра, який мав взаємодіяти з головою виконавчої влади міста. На практиці це виявилось напруженою інституційною комбінацією¹⁰⁴.

У двох Південнонімецьких землях, Баварії і Баден-Вюртемберзі, розташованих в Американській окупаційній зоні, було запроваджено

¹⁰⁴ Grunow, Dieter. Social Administration in Germany: Basic Structures and Reform History. In : Wollmann, Hellmut / Schröter, Eckhard (Eds.): Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot: Ashgate, 2000. P. 244–263.

іншу, не менш інноваційну модель місцевого самоврядування та управління – прямі вибори бургомістра і покладання на нього подвійної керівної функції: 1) головування на місцевій раді та 2) діяльності як голови виконавчої влади місцевого органу самоврядування. Таку модель організації та діяльності бургомістра у Баварії і Баден-Вюртемберзі можна вважати відтворенням американської моделі президентської влади і прерогатив, але на місцевому рівні.

Шляхом досконалого законодавчого супроводу системних реформ місцевого самоврядування та управління на початку 90-х рр. ХХ ст. усі землі Німеччини запровадили прямі вибори бургомістрів, а також голів округів, земельних рад, наслідуючи у такий спосіб позитивний досвід Баварії та Баден-Вюртембергу.

Запровадження у Німеччині прямих виборів бургомістра як голови виконавчої влади було зумовлено двома різними політичними і законодавчими мотивами. На Східнонімецьких землях в основу відповідного рішення було покладено політичні мотиви розширення політичних прав місцевих жителів, усе ще з поваги та із посиланням на «переважно демократичну» спадщину жителів Східної Німеччини, які повалили комуністичний режим. На Західнонімецьких землях ця зміна була зумовлена концептом, що бургомістр – голова виконавчої влади, обраний на прямих виборах, забезпечуватиме і політичне, й адміністративне керівництво, а також матиме достатню владоспроможність щоб ефективно вирішувати проблеми місцевого самоврядування та управління.

У більшості німецьких земель запровадження прямих виборів бургомістра і земельної ради було поєднано із положенням про інститут відкликання відповідних виборних посад шляхом проведення місцевого референдуму. Однак в інших землях Німеччини рішення про початок процедури відкликання належало до виключної компетенції місцевої ради. Лише три землі, дві з яких розташовано у Східній Німеччині (Бранденбург і Саксонія), повністю визнають пряму демократичну логіку процедури і надають також місцевим жителям право розпочинати процес відкликання за їх ініціативи. Слід також зазначити, що у Східнонімецькій землі Бранденбург досить поширено застосування процедури відкликання – 10 % бургомістрів, які працювали на цій посаді на постійній основі, були звільнені внаслідок успішного проведення місцевих референдумів щодо їх відкликання.

Отже, можна дійти висновку, що владні відносини і своєрідна система стримувань і противаг між основною тріадою місцевої політики, а саме місцевими виборцями як носієм усієї повноти влади у землі, місцевої ради як «місцевого парламенту» та бургомістра як голови місцевої «виконавчої влади», суттєво змінилися. Попри досить незначну кількість оголошених і проведених місцевих референдумів, без сумніву, саме таке правове положення змушує місцеві ради бути уважнішими та дослухатися до потреб місцевих жителів і громад, їх прагнення брати участь у місцевому самоврядуванні та управлінні. Адже публічна влада земель усвідомлює, що у будь-який час місцеві питання, які не хоче розглянути місцева рада, може бути винесено на місцевий референдум, і таким же чином рішення, прийняті радою, може бути змінено або скасовано на місцевому референдумі¹⁰⁵.

Як і у багатьох інших європейських державах, у середині 60-х рр. XX ст. у ФРН розпочався період реформування державного сектору, концептуально спрямованого на забезпечення добробуту держави, модернізацію політичної системи Німеччини, удосконалення системи державного управління та надання громадянам якісних і доступних адміністративних процедур. Не менш важливим завданням для Німеччини стало і посилення спроможності держави до планування та забезпечення громадян доступною інформацією у сфері публічної влади, а також запровадження механізмів їх участі в управлінні публічними справами. Цей поштовх до реформування та модернізації Німеччини мав значні результати і на рівні місцевого самоврядування.

Землі Німеччини підготували та провели територіальні реформи на рівні муніципалітету та округу. Так само, як і в інших державах Європи, основною рушійною ідеєю таких територіальних реформ стало позбавлення від історичної, на той час уже суттєво застарілої системи зі значною кількістю маленьких муніципалітетів і населених пунктів та створення великих добровільних об'єднань місцевого самоврядування як територіальної основи для ефективної адміністрації та життєздатної місцевої демократії.

¹⁰⁵ Wollmann, Helmut. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 94–95.

Поки одні землі у Німеччині примусово запроваджували широкомасштабне злиття¹⁰⁶, на інших землях, наприклад, у Баварії, територіальні реформи проводилися обережніше, залишаючи середній розмір муніципалітетів на рівні близько 6 тис. жителів.

Для більшості земель об'єднання муніципалітетів і округів супроводжувалося так званими функціональними реформами, метою яких було запровадження владоспроможних органів місцевого самоврядування, децентралізація адміністративних послуг, зменшення залежності місцевого самоврядування від державних органів влади, зокрема шляхом скорочення територіальних органів міністерств та інших органів центральної влади на місцях. Ідея полягала у посиленні багатофункціональності на основі територіальності та подальшому зменшенні кількості монофункціональних державних установ (*Sonderbehörden*), що діяли поза межами органів місцевого самоврядування¹⁰⁷.

Одночасно муніципалітети та округи у Німеччині розпочали внутрішні реформи публічного управління, а саме:

- у відповідь на нові виклики політики, які постали перед органами місцевого самоврядування (оновлення міст, захист навколишнього середовища, пізніше – боротьба із безробіттям), було створено нові організаційні структури та запроваджено нові адміністративні процедури;

- нова концепція планування розвитку міст у Німеччині сприяла створенню в органах місцевого самоврядування підрозділів із питань планування містобудування;

- кількість персоналу органів місцевого самоврядування було збільшено, що призвело до найму нових фахівців;

- наприкінці 70-х рр. минулого століття, коли посилюлися проблеми з бюджетом, відбувся перехід до процедури зменшення витрат;

- у 80-х рр. XX ст. було здійснено спроби поліпшити спрямування місцевої адміністрації на потреби громадян шляхом

¹⁰⁶ Наприклад, у Північному Рейні-Вестфалії середня кількість жителів муніципалітетів становила майже 40 тис., що було близьким до так званого «північноєвропейського стандарту» об'єднання громад.

¹⁰⁷ Wollmann, Helmut. Recent Democratic and Administrative Reforms in Germany's Local Government: Persistence and Change. In : Caulfield, Janice / Larsen, Helge O. (Eds.): Local Government at the Millennium, Opladen : Leske + Budrich, 2002. P. 63–92.

створення «центрів для громадян» (*Bürgerhäuser*). Ідеться про створення мережі центрів надання адміністративних послуг у більшості земель Німеччини.

Безсумнівно, значну кількість реформаторських заходів, започаткованих наприкінці 60-х рр. XX ст. у zenіті т. з. «планувальної ейфорії», було припинено або скасовано, коли внаслідок першого пікового зростання цін на нафту у 1973 р. органи місцевого самоврядування зазнали неприємностей із бюджетом і реформаторський настрій вивітрився. Разом із тим період реформування місцевого самоврядування та управління у Німеччині помітно вплинув на інституції і процедури, а також відбився на навичках персоналу органів місцевого самоврядування.

До кінця 80-х рр. XX ст. Німеччина залишалася значно осторожнішою міжнародної дискусії щодо модернізації державного сектору, яку було вдало названо «*Новою моделлю управління суспільством*» (*НМУС/NPM*) і яка стала основною темою міжнародних дебатів. Коли на початку 90-х рр. минулого століття численні дискусії про модернізацію та запровадження її у практику нарешті, й дивовижно швидко, розпочалися у Німеччині у відповідь на гасло НМУС, цей драматичний перехід було значно відкладено у часі через зростання кризи бюджету.

Одночасно тиск на бюджети всіх рівнів управління в Німеччині серйозно посилювався, оскільки виконання критеріїв Маастрихтської угоди вимагало суворих обмежень бюджету. Водночас державні борги і надалі стрімко зростали внаслідок величезних державних видатків, зумовлених Об'єднанням Німеччини. Такий неоліберальний заклик до «економної держави» та обіцянка НМУС про створення економічно ефективної адміністрації зрештою зумовили зростання інтересу, незалежно від приналежності до певної політичної партії чи рівня управління, як вдалий підхід та панацея у боротьбі зі скрутним становищем бюджету¹⁰⁸.

Провідну роль у запровадженні дивовижно стрімкого переходу до обговорення модернізації відіграло Муніципальне об'єднання адміністративного управління (МОАУ), фінансована муніципалітетом неприбуткова установа, на той час очолювана Герхардом

¹⁰⁸ Klages, Helmut / Löffler, Elke. New Public Management in Germany: the implementation process of the New Steering Model. In: International Review of Administrative Sciences 64 (1998). P. 41–54.

Баннером. Хоча до кінця 80-х рр. XX ст. організаційні рекомендації, які розробляло МОАУ і пропонувало муніципалітетам та округам, ґрунтувалися на традиційній організаційній моделі – правове управління, ієрархічна веберіанська модель тощо – у 1991 р. МОАУ почала захищати радикальну реструктуризацію місцевого самоврядування. Ґрунтуючись на міжнародному обговоренні НМУС, особливо на концепціях модернізації на основі НМУС, розроблених і запроваджених у голландському місті Тілбурзі, МОАУ сформулювало свій варіант НМУС під гаслом «*Нова модель керування*» (НМК/NSM). Тут варто стисло охарактеризувати основні компоненти цієї моделі.

По-перше, керуючись принципами доктрини менеджеризму та дотримуючись внутрішньоорганізаційного напрямку, НМК має на меті подолання традиційної «низхідної» ієрархії державних органів влади шляхом запровадження внутрішньоорганізаційної децентралізації та автономії щодо управління ресурсами і відповідальності. Крім того, вона спрямована на зменшення традиційного легалістичного верховенства та економічної міопії державної адміністрації шляхом запровадження механізмів економічної ефективності. У першому схематичному проєкті основну увагу МОАУ було зосереджено на усвідомленні завдань державних органів влади як «продуктів» та їх визначення з точки зору цілей, яких необхідно досягти (результатів), з одного боку, і ресурсів та необхідних витрат (вхідних ресурсів), з іншого боку. Тобто їм приписували ключову роль у новій економічно ефективній звітності та системі контролю.

По-друге, з точки зору політики НМК було розроблено з метою посилення впливу та контролю обраної ради над органами місцевого самоврядування, особливо шляхом переформування бюджетного процесу. На відміну від традиційного бюджету, орієнтованого на вхідні ресурси та детально розписаного за пунктами, новий бюджет, орієнтований на результат і розрахований як загальна сума, мав на меті спрямувати політичну увагу обраної ради на «значні» рішення у місцевій політиці, не розпорошуючись на тривіальні та дрібні питання. Від бюджетів, що ґрунтуються на показниках результатів і регулярних звітах за показниками, очікується посилення здатності обраних радників ретельно перевіряти органи влади та голову виконавчої влади, а також притягувати останнього до політичної відповідальності.

По-третє, ініціатори НМК також прийняли вимоги «економної держави» щодо обмежень і зосередження відповідальності та діяльності місцевого самоврядування на функції «підтримки», натомість надання та забезпечення комунальних послуг і служб має керуватися маркетингацією, аутсорсингом і приватизацією. З урахуванням наведеного довгостроковою метою було визначено перетворення традиційної ієрархічної організації місцевого самоврядування на щось на кшталт холдингу, який слугував би дахом для окремих корпорацій¹⁰⁹.

Поштовх до маркетингації та приватизації, зумовлений ідеями НМУС та НМК, отримав додаткову підтримку у нещодавній політиці ЄС. Оскільки політика дерегуляції та лібералізації ринку ЄС спрямована переважно на запровадження і примусове дотримання конкуренції вільного ринку для надання послуг в єдиному європейському просторі без внутрішніх кордонів, а отже, на усунення всіх положень і недопущення практик, які заважають такій необмеженій конкуренції всередині держав-учасниць ЄС, у тому числі на їх субнаціональному рівні, очевидно, що традиційний тип місцевого самоврядування Німеччини, особливо із традиційним сектором комунальних послуг і служб (*Daseinsvorsorge*), який ґрунтується на вимогах щодо загального блага та хоча б створенні, якщо не просуванні захищених місцевих ринків і місцевих квазімонополій, неминуче став би основною ціллю і причиною розбрату в політиці дерегуляції та лібералізації ЄС.

У цілому ж концепції НМК стали, по суті, системою фінансового менеджменту з єдиною метою – економити та зменшувати видатки, а не просувати багатовимірні реформи. Так само посилення ретельного контролю обраних рад за діяльністю місцевих адміністрацій і бургомистра, особливо шляхом бюджетування на основі показників результативності та контрольних звітів, у більшості випадків здається чимось дуже далеким. Загалом обрані місцеві ради і місцевих громадян просто обійшли та залишили поза проектами модернізації, пов'язаними із НМК. Тому недивно, що члени місцевих рад подекуди розчарувалися у модернізації цієї моделі.

¹⁰⁹ Schröter, Eckhard / Wollmann, Hellmut. Public Sector Reform in Germany: Whence and Where? A Case of Ambivalence. In : Hallinan Tutkimus: Administrative Studies 3 (1997). P. 184–200.

З іншого боку, переважна кількість спостерігачів, у тому числі скептики НМУС, погоджуються з тим, що у публічно-владних структурах і діяльності місцевого самоврядування в Німеччині відбулися значні зміни та досягнення. Особливо це стосується концепцій і заходів щодо запровадження логіки управління результативністю роботи в адміністративну діяльність за допомогою спрощених і здійснених показників результативності, а також механізмів контролю, зокрема механізму зворотного зв'язку, у тому числі спроби запровадження та роботи щодо міжмуніципальної раціоналізації господарської діяльності.

Наведене також стосується і поширеної нині практики запровадження аутсорсингу окремих функцій та повноважень місцевого самоврядування у Німеччині. Дедалі більше муніципалітетів і округів реорганізують місцеві органи влади шляхом заснування установ та корпорацій, які мають окремий правовий статус і працюють за власним бюджетом, економічно залишаючись у муніципальній власності. Цю модель диверсифікації функцій і повноважень місцевого самоврядування у Німеччині часто називають «формальною приватизацією». Хоча у минулому органи місцевого самоврядування вже застосовували такі організаційні форми, наразі вони перейшли на нові методи роботи і все частіше використовують їх з очевидним наміром передати якнайбільше видів діяльності органів місцевого самоврядування самостійним організаціям, які працюють за власним бюджетом, а отже мають власну фінансову звітність.

Поки що це стосується переважно тих видів діяльності органів місцевого самоврядування у німецьких землях, які допускають можливість переходу на госпрозрахункову діяльність. Це такі сфери місцевого управління як театри, музеї, муніципальна служба садівництва тощо. У деяких муніципалітетах Німеччини почали формуватися комплексні структури холдингів. В окремих випадках було реалізовано ефективні концептуальні спроби створення дизайну муніципальних органів влади у формі групи холдингів.

Запровадження у Німеччині на початку 90-х рр. XX ст. гарантій прямої участі громадян у місцевих референдумах, а також їх участі в управлінні місцевими справами, поєднане із процесами модернізації, спрямованими на НМУС, призвело до конфронтації німецької традиційної системи місцевого самоврядування та двох потужних рухів і чинників, що постали стейкхолдерами змін. Політика ЄС

щодо скасування державного регулювання як рушійний чинник європеїзації та інтернаціоналізації доповнила та посилила концептуальну і політичну рушійну силу послання НМУС¹¹⁰.

З одного боку, розширення політичних прав місцевих громадян значно посилило демократичну та політичну позицію органів місцевого самоврядування у Німеччині через запровадження місцевих референдумів і прямих виборів бургомістрів. З іншого боку, можливо, стратегія аутсорсингу та приватизації комунальних служб і послуг, спрямована на НМУС, усуне та зведе до мінімуму традиційно багатофункціональний діапазон місцевих питань, які потребують політичного вирішення.

Принцип політичного управління та контролю за місцевими органами влади було посилено, з одного боку, через той факт, що обраний на прямих виборах бургомістр почав здійснювати функцію голови виконавчої влади, а також через підвищення здатності управління та ретельного контролю з боку обраних місцевих рад, як це і передбачалося у політичному вимірі НМК. З іншого боку, застосування принципів доктрини менеджеризму у внутрішньо-адміністративній сфері («нехай керують менеджери»), а також наслідки аутсорсингу, якщо це не напівавтономність у державних органах влади, мають тенденцію до послаблення та уникнення політичної звітності стосовно обраного бургомистра та/або обраної ради.

Упродовж цього періоду органи місцевого самоврядування у Німеччині пережили значні зміни. У внутрішній організації місцевих органів влади було запроваджено НМУС-спрямовані концепції та інструменти керування продуктивністю, що ґрунтувалися на економічній раціональності та були спрямовані на забезпечення адміністративної ефективності в економічному світі, де в минулому панували суворе правове регулювання та юридична правильність адміністративної діяльності. Більше того, органи місцевого самоврядування звернулися до аутсорсингу та приватизації окремих видів діяльності місцевого самоврядування.

За винятком деяких випадків, цей вектор розвитку місцевого самоврядування у Німеччині був досить помірним і контрольованим, хоча зазвичай і далеким від напівавтономної діяльності на місцевому

¹¹⁰ Wollmann, Helmut. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 97–107.

рівні, властивій місцевому самоврядуванню у Великій Британії. Втім, здається, напрям аутсорсингу та приватизації у місцевому самоврядуванні у Німеччині отримав рушійну силу, тим більше після додаткової підтримки з боку політики ЄС щодо відмови від державного регулювання та, що ще важливіше, складної ситуації із державним бюджетом. З іншого боку, органи місцевого самоврядування та управління у Німеччині продовжують демонструвати значну стриманість і консерватизм щодо свого реформування.

2.6. Місцеве самоврядування у Франції

Французька модель місцевого самоврядування має давні історичні витоки і традиції, співзвучні із багатою на події та звершення історією самої Франції. Історичний шлях від Римської Галлії і Франкського королівства до створення Французької держави у Середні віки сприяв примноженню традицій толерантності та народоправства на французьких землях. Зокрема, уже в XII– XIII ст. у Франції було видано такі документи як «Найдавніше міське право Страсбурга» (1189 р.), «Друге міське право Страсбурга» (1214 р.), «Булла Папи Григорія IX Паризькому університету» (1231 р.), «Привілеї Папи Миколи IV студентам Паризького університету» (1292 р.) та ін., що визначають вільний статус великих торгівельних міст і університетів.

Відомий французький мислитель А. Моруа у праці «Історія Франції» зазначав: «Ніколи споконвіку не було народу французької національності... Стосовно XII і XIII ст. можемо говорити про французьке чудо. У ті часи на території між Альпами і Піренеями, між Атлантикою та Середземним морем сформувався новий тип життя. Ця нова цивілізація багато запозичила від античних цивілізацій, від єврейсько-християнської цивілізації, і навіть від деяких варварських народів. Однак у Середні віки Франція створила із цих несхожих елементів цивілізацію самотутню. ...Із X по XIII ст. Франція створила більшу частину елементів тієї цивілізації, що ціллю життя, шлюб, сім'ю, торгівлі та мистецтва визнає не щастя, а спасіння душі. Вплив цієї цивілізації на весь християнський світ був масштабним»¹¹¹.

¹¹¹ Моруа А. История Франции / Пер. с франц. А. Серебрянниковой. Москва : КоЛибри; Азбука-Аттикус, 2016. С. 86.

Подальший розвиток публічної влади у Франції в центрі та на місцях позначився і періодом утвердження абсолютної монархії та Великою Французькою Революцією, наслідки якої було втілено в одній із найперших конституцій світу – Конституції Франції 1791 р. та ще більш ранній Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Зокрема, згідно зі ст. XV цієї Декларації: «Суспільство має право вимагати звіту від кожної посадової особи щодо дорученої їй ділянки управління»¹¹². Тобто Декларація уперше на конституційному рівні закріпила підзвітність органів публічної влади громадянам.

Сучасна модель місцевого самоврядування та управління сформувалася у Франції, починаючи із другої половини XX ст., по завершенні Другої світової війни, формуванні П'ятої Республіки і триває донині. Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. Рух до децентралізації у Франції зумовив ускладнення у прийнятті рішень на територіальному рівні, оскільки з'явилося більше відповідальних за цей процес інстанцій. Відсутність принаймні мінімального визначення того, яким має бути розподіл повноважень між різними органами місцевої влади (комунами, департаментами, регіонами, міжмуніципальними урядами), призводить до співіснування безлічі конкуруючих і нескоординованих ініціатив, які виникли в одному і тому самому регіоні, та нічим не обмеженого використання співфінансування. У контексті наведеного французький вчений А. Мабіло акцентує на тому, що «потреба у певній координації має настільки ж конструктивне значення, наскільки система є фрагментованою через помноження структур, які входять до її складу; немає формальної ієрархії різних рівнів, де перетиналися би принаймні два типи проміжних органів влади – департаментів і регіонів»¹¹³.

Згідно з чинною Конституцією Французька Республіка є унітарною державою із давньою традицією сильної центральної влади, що поєднується із деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини тягара державного управління на периферійні державні органи та розширенням повноважень

¹¹² Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / Авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломєць, О. В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : Вид-во «ФІНН», 2009. С. 70.

¹¹³ Mabileu, Albert: Le systeme local en France. Paris : Montchrestien, 1991.

місцевого самоуправління. Адміністративно-територіальна структура країни досить ускладнена. Територіальними одиницями, що становлять основу системи публічної адміністрації Франції, є комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Кантон та округ не мають органів урядування і фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних органів. Натомість комуни, департаменти та регіони мають органи місцевого самоврядування і становлять територіальну основу діяльності самоврядних територіальних колективів.

Комуни є головною адміністративно-територіальною одиницею. Їх правовий статус регулюється Кодексом законів про муніципальну адміністрацію 1957 р., до якого внесено зміни у 1979 та 1982 рр., Законом про децентралізацію 1982 р., Законом про розмежування компетенції між державою і територіальними самоврядними колективами 1983 р., Законом про місцеву демократію від 27 лютого 2002 р.¹¹⁴ Великі міста мають також статус комун, але із ширшими повноваженнями. Всього у країні налічується майже 36 тис. комун. Кількість населення у кожній із них коливається від 100 осіб у селах до 1 млн і більше – у містах. Представницьким органом комуни є муніципальна рада, до складу якої обирають 9–69 осіб (залежно від кількості населення) строком на 6 років. Також залежно від кількості населення у комунах застосовується або мажоритарна система виборів, або мажоритарна у поєднанні з пропорційною. Муніципальна рада таємним голосуванням більшості голосів обирає на 6 років мера та його заступників. Мер очолює систему виконавчорозпорядчих органів і одночасно (за посадою) є представником державної влади у комуні. Інших призначуваних урядом чиновників у комуні немає. Кожна комуна має власний статут, розроблений на основі типового статуту, затвердженого у 1984 р.¹¹⁵

Наступною адміністративно-територіальною одиницею, вищою стосовно комуни ланкою, є *департамент*. Усього у Франції створено 101 департамент, у тому числі 4 заморських. Органами місцевого самоврядування у департаментах є ради, які обираються на 6 років. До їх компетенції належить вирішення багатьох питань

¹¹⁴ Закон про місцеву демократію від 27 лютого 2002 р. URL: www.legifrance.gouv.fr.

¹¹⁵ Див.: Maurel M. C. Small Communities and Rural Areas: Decentralization Reforms in France Local Government in the New Europe / Ed. by Bennet R. J. London : Belhaven Press. 1993. 224 p.

соціально-економічного і культурного життя на своїй території, але обсяг їх повноважень порівняно з обсягом повноважень муніципальних рад значно більший. Крім того, ради департаментів мають координувати діяльність органів самоврядування комун. Виконавчим органом ради є обраний нею голова, який здійснює адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів влади та контролює місцеві служби міністерств. Голова ради департаменту або його заступник можуть оскаржити в адміністративному суді рішення відповідного місцевого органу в разі визнання його таким, що суперечить законам республіки. Одночасно з органами місцевого самоврядування у департаменті функціонує префект, який відповідно до Указу Президента Французької Республіки «Про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах» від 29 квітня 2004 р. реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун.

Найкрупнішою ланкою адміністративно-територіального поділу Франції є *регіон*. Регіони вперше було визначено у 1960 р. із метою створення і запровадження регіональної структури державного економічного планування. Відтоді й до 1982 р. вони поступово перетворювалися із територіальних одиниць прямого державного управління на територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування. Нині вся територія Франції поділена на 22 регіони, кожний з яких об'єднує від 3 до 5 департаментів і має свої органи самоврядування та державного управління. Органами самоврядування регіону є регіональна рада, яка обирається населенням на 6 років, її голова та бюро, що обираються радою, а також сформовані радою комітети. Державне управління здійснює регіональний префект найбільшого у регіоні департаменту. Регіональний префект очолює та координує діяльність департаментів, що діють у регіоні, а також здійснює адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у межах регіону¹¹⁶.

Утворення регіонів як один із головних шляхів децентралізації влади було започатковано ще у 60-х рр. XX ст., однак юридично цей

¹¹⁶ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Захарченко Е., та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія». 2012. С. 36.

процес завершився у 80-х рр., після проведення реформи місцевого управління і самоврядування. Заходи, запроваджені з 1981 р. (т. з. закони Дефферра), мали на меті три завдання:

- максимально наблизити громадян до центрів прийняття рішень, у тому числі й центрів надання публічних (адміністративних) послуг;

- підвищити рівень відповідальності виборних органів місцевого самоврядування та надати їм нові повноваження;

- сприяти розвитку громадських ініціатив на місцях.

Політика децентралізації, розпочата на той час у Франції, спиралася на такі принципи: відсутність ієрархії рівнів місцевого самоврядування; збереження різноманітності наявних структур місцевого врядування і фінансова компенсація передачі повноважень місцевому самоврядуванню¹¹⁷.

Внутрішній організації та розподілу влади в органах місцевої влади у Франції властиві дві особливості. *По-перше*, статус кожної категорії таких органів влади (комун, департаментів, регіонів) визначено уніфікованими правовими нормами. Це означає, що у Франції, на відміну від більшості інших держав-учасниць ЄС, єдина організаційно-управлінська модель діє на всій території країни, за винятком заморських департаментів і територій, Корсики, Ельзасу і Мозеля, Парижа, Ліона та Марселя. *По-друге*, публічна влада на місцях зосереджена переважно в руках відповідного виборного посадовця, тобто мера – у комунах, президента генеральної ради – у департаментах, президента регіональної ради – у регіонах.

Характерні для Франції організація і діяльність органів місцевого самоврядування та управління подібні президентській формі правління на загальнонаціональному рівні. Проте на відміну від першої демократичної муніципальної системи, запровадженої у Франції ще в 1789 р., безпосередньо громадяни обирають лише членів муніципальної ради. Нового мера обирають зі свого складу новообрані муніципальні збори. Однак самому меру належить визначне положення у муніципальному житті, що є наслідком підтримки і просування державою фігури мера як головного електорального та адміністративного агента паризьких міністерств (із часів правління Бонапарта до періоду Третьої Республіки мера обирав центральний уряд).

¹¹⁷ Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матер. і док-тів / Наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атика, 2006. С. 350.

З інституційної точки зору влада мера мало чим обмежена: «на місцевому рівні демократична система у Франції функціонує у протилежний до наведеного спосіб: вважається, що муніципальні збори обирають мера, проте насправді мер домінує над муніципальною радою. Хоча рішення мають прийматися спільно дорадчим органом та головою виконавчої влади, часто саме останній зосереджує у своїх руках всю владу, натомість рада має тільки право схвалення та протесту»¹¹⁸. Потужний правовий статус мера і, після прийняття законів про децентралізацію, аналогічне положення президентів генеральних рад і регіональних рад нагадують впливову позицію, яка на національному рівні належить президентові Республіки. Правовий статус посади останнього є результатом інституційних реформ за часів П'ятої Республіки.

У Франції мер обирається на 6 років. Це значно довший термін, ніж в інших розвинутих індустріалізованих країнах, де такий строк зазвичай становить 4 роки (наприклад, у Данії, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Великобританії та Швейцарії). У своєму дослідженні стосовно мерів французьких міст із населенням понад 15 тис. мешканців упродовж 1945–1983 рр. Гарро дійшов висновку, що у середньому термін перебування мера на посаді становить 9 років¹¹⁹.

У понад третині муніципалітетів, досліджуваних вченим, за останні 40 років при владі змінилося по 2–3 мери. Така майже безмежна тривалість перебування на посаді досить довго вважалася законною, вбачалася поширеною практикою і навіть отримувала схвалення громадян. Французькі мери можуть залишатися на посадах пожиттєво. Революційний дух і принципи Великої Французької Революції 1789 р., що акцентували важливість контролю над потенційно надмірною владою мерів, сьогодні, на думку французьких дослідників, здаються забутими¹²⁰.

Разом із тим у своїй заяві щодо загальних політичних намірів від 19 червня 1997 р. Прем'єр-міністр Ліонель Жоспен висловив декілька пропозицій щодо *модернізації політичного життя*. Зокрема, він запропонував уніфікувати тривалість перебування на

¹¹⁸ Mény, Yves: La République des fiefs. In : Pouvoirs (1992), 60. P. 17.

¹¹⁹ Garraud, Philippe: Profession: homme politique. La carrière politique des maires urbains. Paris : L'Harmattan, 1989.

¹²⁰ Постанова Національних зборів щодо складу муніципалітетів від 14 грудня 1789 р., ст. 43: «Мер обирається на 2 роки; його може бути переобрано ще на два роки, але після цього він може переобиратися лише тоді, коли мине 2 роки».

посаді на національному та місцевому рівнях, установивши термін у 5 років. Рішення про скорочення терміну перебування Президента на посаді (з 7 до 5 років) зрештою було прийнято на референдумі від 24 вересня 2000 р. Тоді ж було прийнято рішення про те, що строк перебування сенаторів на посадах також буде невдовзі зменшено з 9 до 6 років. Проте скорочення каденції місцевих посадовців викликало такий гучний протест, що відповідне рішення було прийнято лише стосовно членів регіональних рад. Згідно із Законом Франції від 19 січня 1999 р. № 99-36 термін їх перебування на посаді було зменшено із 6 до 5 років після чергових регіональних виборів 2004 р.

У рамках такої президентської форми правління виконавча влада також спирається на досить значну більшість серед членів муніципальних рад, формування яких відбувається із переважанням мажоритарної виборчої системи, а саме – системи абсолютної більшості. Мажоритарну систему, скасовану за часів Четвертої Республіки, що застосовувалася для комун із населенням понад 9 тис. осіб, поступово було відновлено постановами 1959 р. і відповідними законами Франції 1964 р. та 1976 р. Це означає, що списки, які набрали менше 12,5 % голосів, не допускаються до другого туру. Намагаючись більшою мірою залучити групи, що презентують меншості, до управління містами, представники лівих політичних сил у 1981 р. запропонували повернутися до пропорційної системи репрезентації: «Пропорційна система застосовуватиметься під час виборів до Національних зборів, регіональних зборів і муніципальних рад у комунах із населенням понад 9 тис. осіб. Принаймні 30 % кандидатів у кожному списку становитимуть жінки»¹²¹.

З огляду на значну відмінність у поглядах різних політичних сил стосовно мажоритарної системи, схиляння комуністичної партії до пропорційної системи, підтримку ліберально-консервативною партією пропорційної системи для міст із населенням понад 30 тис. осіб парламент 19 листопада 1982 р. прийняв Закон, що запроваджував змішану систему. Положення про квоту для жінок, знижену до 25 %, Конституційна рада зрештою визнала таким, що

¹²¹ Пропозиція № 47, «Маніфест Кретея», прийнятий позачерговим з'їздом соціалістичної партії від 24 січня 1981 р., що мав на меті визначити кандидата від соціалістичної партії на пост президента Республіки.

суперечить Конституції. З 1983 р. мажоритарна виборча система абсолютної більшості застосовується у комунах із населенням менше 3 500 осіб і становить 93 % від усіх 36 565 комун у Франції. У решті комун Франції діють інші принципи виборчого права та відповідні виборчі процедури.

Під час першого туру голосування список, що набрав абсолютну більшість голосів, отримує половину місць, іншу половину розподіляють на пропорційній основі між іншими списками, у тому числі мажоритарним, але без урахування списків, які отримали менше 5 % голосів (механізм найбільшого середнього). Якщо жоден список не отримує абсолютної більшості, проводиться другий тур серед списків, які набрали принаймні 10 % голосів. Тоді список, що набрав абсолютну чи відносну більшість голосів, отримує половину місць, а решту розподіляють у вже зазначений спосіб. Хоча таку виборчу систему у Франції називають змішаною, вона має дуже помітний мажоритарний компонент з огляду на застосування методу найбільшого середнього та 10 % бар'єру. По суті, список кандидатів на виборні посади, що перемагає, може розраховувати на 3/4 місць за умови успіху вже у першому турі, та на понад 2/3 місць за умови перемоги у другому турі, яку забезпечує отримання третини голосів. Із часу запровадження відповідної виборчої інженерії у 1983 р. наведене дає опозиційним групам і партіям змогу знову брати участь у роботі муніципальних рад, хоча, на жаль, і не здатне суттєво обмежити часто надто значну владу мера та більшості, яка його підтримує.

Відносне посилення впливу місцевих зборів відбулося завдяки ухваленню орієнтаційного Закону Франції від 6 лютого 1992 р. № 92-125 щодо системи територіального управління Французької Республіки. Зокрема, цей Закон передбачав:

- громадське обговорення орієнтації місцевого бюджету в радах комун із населенням понад 3 500 мешканців і в генеральних та регіональних радах;

- резервування місць для членів рад – представників меншин у комунах із населенням понад 3 500 осіб;

- право членів муніципальних, генеральних і регіональних рад бути завчасно поінформованими про теми, винесені на обговорення;

- можливість проведення зборів муніципальної, генеральної або регіональної ради, якщо цього вимагають її члени;

- поліпшення умов для проведення зборів рад, установлення внутрішніх правил для комун із населенням понад 3 500 осіб;

- можливість задавати питання усно;
- застосування пропорційної системи під час формування позамуніципальних комісій¹²².

До сьогодні Франція залишається однією із останніх держав-учасниць ЄС, де досі не відбулося розподілу повноважень між виконавчою і законодавчою владою на територіальному рівні. Мер або президент генеральної чи регіональної ради є водночас тимчасовим очільником адміністрації та головою зборів. Така надмірна концентрація влади призводить до тиску на місцевих представників виконавчої влади різноманітними лоббістськими групами. Останніх заохочує до діяльності сумнівна репутація процесу децентралізації, що начебто призвів до значного зростання рівня корупції.

Модернізація демократичних процесів і структур у Франції на місцевому рівні завдяки залученню до участі у них громадян була однією із головних тем для усіх політичних партій із кінця 90-х рр. минулого століття. Більшість нововведень, які обговорювалися під час дискусій та поступово реалізовувалися, стосувалися адаптації виборчої системи до потреб місцевого самоврядування, інформування та консультування громадян, запровадження широкого переліку муніципальних демократичних механізмів, зокрема місцевих референдумів.

У Франції також було зроблено спробу активніше залучати до місцевої політичної сфери іноземців і жінок. Із питання надання іноземцям-негромадянам ЄС права голосу на місцевих виборах деякі європейські країни зайняли прогресивні позиції ще у 70-х рр. XX ст. У Данії спочатку було дозволено голосувати на муніципальних виборах усім громадянам Скандинавських країн (1977 р.), а з 1981 р. таке право отримали всі іноземці, які постійно проживають у країні на законних підставах.

Станом на 17 лютого 1983 р. Конституцію Нідерландів було доповнено ст. 130, присвяченою активному та пасивному праву участі іноземців у виборах; цю норму було сформульовано у виді Закону від 29 серпня 1985 р. і вперше застосовано під час муніципальних виборів 1986 р. В інших країнах особливим категоріям населення також надавалося подібне право.

¹²² Hoffmann-Martinet, Vincent: The French Republic, one yet divisible? In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 157–182.

Так, у Великобританії це відбувається з історичних причин, пов'язаних із правилами надання громадянства у Сполученому Королівстві. Іншими підставами можуть бути двосторонні договори, укладені на взаємній основі, на зразок угоди між Іспанією спільно з Данією і Нідерландами 1990 р., або угоди між Швецією та Норвегією 2001 р.

Порівняно із зазначеними європейськими країнами Франція явно відстає. Із 90-х рр. XX ст. партії лівого спрямування неодноразово підтверджували, що підтримують такого роду законодавчі ініціативи. Разом із тим лідери правих політичних сил і досі ставляться до цих ідей вороже. Є, щоправда, і винятки. Так, міністри уряду Раффарена, Жан-Луї Борлоо і Жиль де Роб'єн, відповідно, були мерами Валансьєну та Ам'єну із 1989 до 2002 рр., а пізніше обіймали у цих містах посади заступників мерів. У травні 2000 р. Національні збори схвалили у першому читанні запропоновану «зеленими» поправку до Конституції, яка унормувала право іноземців голосувати. Проте Уряд вирішив не ініціювати законодавчих змін, оскільки усвідомлював, що ця ідея зумовить рішучий опір у Сенаті Франції.

Отже, Франція так і не реалізувала на практиці положення § 1 ст. 8В Маастрихтського договору щодо права участі всіх громадян ЄС у виборах місцевого рівня. Під час переговорів, які передували впровадженню цієї норми, а також під час роз'яснення Директиви 94/80 Франція з питання надання іноземцям права голосу зарекомендувала себе як одна із найбільш консервативних країн, що намагалася переконати держав-партнерів у необхідності розглядати поняття громадянства у ЄС більш гнучко і зважати на особливі випадки та виняткові обставини. У Німеччині, Данії, Фінляндії, Нідерландах і Швеції реєстрація осіб, які належать до нової категорії виборців, відбувається автоматично, натомість у Франції така реєстрація є необов'язковою¹²³.

Друга перепона, що може постати на шляху до повної реалізації європейського громадянства у сфері локальної політики, – надання пасивного виборчого права, тобто права бути обраним на посади, пов'язані з виконанням адміністративних функцій, зокрема мера та його заступника, лише громадянам Франції. Франція відіграла ключову роль у визначенні *національної переваги*, аргументуючи

¹²³ Аналогічна ситуація склалася в Австрії, крім земель Зальцбург і Тіроль, а також в Іспанії, Греції, Італії, Люксембурзі та Португалії.

свою позицію тим, що французькі мери також відіграють роль агентів держави і беруть участь у виборах senatorів Республіки. Обидві ці функції належать не до сфери прямих обов'язків місцевої влади, а до прерогатив центральних органів державної влади.

Окрім Франції, це обмежувальне право застосовується у таких країнах як Австрія, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург, а також у тих землях Німеччини, в яких найбільшою мірою захищено державні повноваження – Баварії та Саксонії. Саме тому новий виборчий закон, установлений Маастрихтським договором, впроваджувався французькою владою без належної швидкості та ентузіазму.

Не кращою є позиція Франції в Європі з аспектів, що стосуються гендерної рівності у місцевих асамблеях та органах виконавчої влади. Одним із можливих пояснень є те, що жінкам довелося чекати отримання права голосу до 1945 р. Бюлетені для голосування за списками мають на меті збільшити рівень представництва жінок. Таким чином, відсоток кандидатів-жінок на регіональних виборах є досить значним, зростає упродовж останніх кількох років і досяг 22,5 % у 1986 р., 27 % у 1992 р. і 36,9 % у 1998 р. Докорінно відмінною є ситуація щодо кантональних виборів до загальної ради: з огляду на надміру виражений сільський контекст і дію системи єдиного перехідного голосу, що не стимулює жінок-кандидатів, лише 5,3 % жінок було обрано до загальних рад у 1995 р. і 7,9 % у 1998 р. (із пропорційним співвідношенням кандидатів – 13 і 15 %).

Відносно переконливими і перспективними є кількісні показники серед обраних посадових осіб, оскільки жінки становили 12,6 % регіональних членів ради у 1992 р. і 25,3 % у 1998 р. Схожими є і результати муніципальних виборів. У комунах із населенням понад 9 тис. жителів серед 3 968 кандидатів, які очолили виборчі списки у 1995 р., було лише 428 жінок, тобто 10,8 %; 21 % від загальної кількості обраних членів ради становили жінки¹²⁴.

Натомість Франція стала першою в Європі країною, яка прийняла закон, що має на меті досягнення паритету між жінками та чоловіками¹²⁵. Після перегляду Конституції, за яку 28 червня 1999 р.

¹²⁴ Hoffmann-Martinot, Vincent: The French Republic, one yet divisible? In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 162–170.

¹²⁵ На сьогодні лише чотири несвропейські країни встановили обов'язкову квоту для збільшення рівня представництва жінок у парламенті: Аргентина (30 %), Бразилія (20 %), Корея (20 %) і Непал (5 %).

схвально проголосував Конгрес парламенту (об'єднання Національних зборів і Сенату), її ст.3 передбачає, що «закон забезпечує рівний для чоловіків і жінок доступ до мандатів і посадових обов'язків». Кількома місяцями пізніше Закон № 2000-493 було змінено з метою забезпечення рівних прав доступу чоловіків і жінок до виборчих мандатів і виборних посад. Уперше положення цього Закону було застосовано під час проведення муніципальних виборів у березні 2001 р. Принцип паритету було використано в усіх бюлетенях для голосування за партійними списками. Механізм реалізації цього принципу мав такий вид:

- або у списку було наведено послідовний перелік кандидатів обох статей (вибори сенаторів і вибори представників Європейського парламенту);

- або до кожної групи із шести кандидатів включалася рівна кількість представників кожної статі, прізвища яких наводилися у порядку презентації списку (муніципальні вибори в комунах із населенням понад 3 500 жителів, регіональні вибори і вибори до Корсиканської територіальної асамблеї).

Таким чином, бюлетені, що не підлягають уточненням, передбаченим Законом від 6 червня 2000 р., є бюлетенями для голосування за єдиного кандидата на:

- муніципальних виборах у комунах із населенням менше 3 500 жителів;

- кантональних виборах;

- виборах сенаторів в округах, що мають одного або двох сенаторів.

Правило паритету не застосовується щодо департаментів (кантональні вибори), а також до 93 % комун із населенням менше 3 500 жителів (вони становлять одну третю частину населення)¹²⁶. Як і передбачалося, прийнятий у 2000 р. Закон збільшив рівень представництва жінок в асамблеях комун із населенням, що перевищує 3 500 жителів. Їхня кількість збільшилася з 25,7 до 47,4 % у період між двома останніми виборами. Крім того, це стало непоганим стимулом для інших муніципалітетів. Така динаміка може пояснити, чому вплив жінок поступово досяг національного рівня у період із 1995 до 2001 рр. Отже, ці зміни виявляються визначальними у довготривалій перспективі, особливо якщо

¹²⁶ За результатами перепису населення Франції у 1999 р.

пригадати, що тридцять років тому кількість жінок ледь сягала 4 %. Кількість жінок, які обіймають посаду мера, зростає повільно.

Упродовж кількох останніх років місцева влада Франції здійснює спроби поліпшити систему доступу громадян до інформації про її діяльність, що передбачено Законом від 6 лютого 1992 р. № 192-125, згідно з яким: «Право жителів комуни бути поінформованими про муніципальні справи та отримувати консультації з приводу рішень, що їх стосуються, невіддільне від вільного правління місцевої влади і є засадничим принципом місцевої демократії». Втім, у цій сфері Франція значно відстає порівняно з іншими європейськими країнами, наприклад, Німеччиною.

Окрім цих потужних структур місцева влада, натхненна методом Нового публічного менеджменту (*New Public Management*), із 90-х рр. XX ст. проводить опитування громадської думки, щоб визначити і краще зрозуміти позицію мешканців, структуру та розвиток певних політичних сфер. Таким чином, усі громадяни взяли участь в опитуванні щодо їх преференцій у сфері публічної політики в різних регіонах (Рона-Альпи у 1988 р., Пікардія у 1999 р., Пуату-Шаранта у 1998 р.), генеральних радах (Лот і Гаронна в 1999 р.) чи містах (Ам'єн у 1997 р., Мюлуз у 1997 р. і Періге у 1999 р.)¹²⁷.

Оскільки опитування громадської думки виявляються більш гнучкими та узгодженими з інтересами місцевої влади, їм зазвичай надається перевага порівняно із прямими та офіційними консультаціями населення. Останні було запроваджено згідно із Законом від 6 лютого 1992 р. № 192-125, за змістом якого консультації населення можуть проводитися у комунах або з ініціативи мера, або щонайменше третини членів ради у комунах, де кількість населення перевищує 3 500 жителів, або щонайменше половини членів ради в інших комунах.

Із метою обмеженого застосування цього методу консультації не можуть проводитися після початку року, що передує року проведення муніципальних виборів, під час передвиборчих кампаній, які передують усім видам прямих чи непрямих виборів, а

¹²⁷ Hoffmann-Martinet, Vincent: The French Republic, one yet divisible? In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 168–176.

також раніше ніж за рік після проведення попередньої консультації. Крім того, результати консультації ні до чого не зобов'язують муніципальні ради, які досі не надто активно користувалися цим демократичним нововведенням. У період із 1992 р. до 1999 р. було організовано менше 150 консультацій, із чого зрозуміло, що цей механізм прийняли не більше, ніж 0,4 % місцевих асамблей.

Важливий крок уперед було зроблено із прийняттям Закону від 4 лютого 1995 р. № 95-115, який стосується територіальної організації та розвитку. Цей Закон передбачає, що право призначати консультації надається не лише місцевій владі, але й громадянам, – на вимогу щонайменше 1/5 виборців. Тобто рівень удвічі перевищує спочатку запропонований урядом, щоправда, це стосується лише проектів розвитку. Така формула виявилася не набагато успішнішою, оскільки станом на сьогодні з ініціативи виборців відбулося лише дві консультації: одна у Сен-Жульєн-Молен-Молет (Луара) у 1998 р., інша – у Кресі-ла-Шапель (Сена і Марна) того ж року.

Останнім інструментом об'єднання громадян у місцевій політиці є можливість заснування районних рад (*neighborhood councils*). Раніше такі ради вже було створено у 1982 р. у трьох найбільших містах Франції (Парижі, Марселі, Ліоні). Проте лише 20 років потому, після прийняття Закону про досягнення демократії від 27 лютого 2002 р. № 002-276, стали помітними деякі зміни. Пропозиції, включені до звіту Комісії з питань майбутнього децентралізації, очолюваної колишнім Прем'єр-міністром П'єром Моруа, від 17 жовтня 2000 р., початкові наміри, викладені в урядовому проекті, було суттєво скорочено під час парламентських дебатів і переговорів під тиском із боку виборних посадовців.

Зобов'язання створити районні ради стосуватиметься лише міст, кількість населення в яких перевищує 80 тис. жителів (близько 50 міст, населення яких становить 10 млн осіб), натомість до законодавчої пропозиції було включено усі міста із населенням понад 20 тис. жителів. Дух і зміст Закону відображає як надзвичайну обережність, так і передусім бажання не покладати жодної відповідальності на муніципалітети: «У комунах із кількістю населення понад 80 тис. жителів муніципальна рада встановлює межі кожного району, що входить до складу комуни. У кожному із них є районна рада, назва, структура та функціональні обов'язки якої визначаються муніципальною радою. Районні ради можуть отримувати консультації мера та вносити на його розгляд пропозиції

з будь-яких питань, що стосуються району чи міста. Мер може розцінювати їхню діяльність як розвиток, реалізацію та оцінку дій, що становлять практичний інтерес для району, і, зокрема, здійснюються у межах національної політики міст. Муніципальна рада може виділяти приміщення для районної ради та надавати їй щорічне матеріальне забезпечення з метою сприяння її діяльності».

Таким чином, слід зауважити, що цей Закон не забезпечує нічого іншого, крім ратифікації часто довготривалих практик, що вже склалися у великих містах, наприклад, досвіду, накопиченого за три десятиліття у Ліллі. Закон також суворо обмежує потенціал політико-адміністративної та фінансової автономії внутрішніх муніципальних структур, оскільки вони ще більшою мірою є залежними і підконтрольними меру та сформований ним більшості¹²⁸.

Ефективність – базова характеристика системи місцевого управління. Розвинена місцева автономія передбачає, що місцевий уряд має необхідні ресурси, які дають йому змогу досягти кращих результатів порівняно з іншими інституціями. Теоретично метою діяльності місцевої влади є надання послуг у найбільш оптимальний спосіб завдяки її наближеності до населення, а також здатність регулювати громадські дії і втілювати у життя різноманітні проекти та процедури.

Сьогодні, як і раніше, у деяких публічних дебатах у Франції пошук ефективності просто протиставляється прагненню здобути демократію так, ніби ці дві цінності можуть існувати лише відокремлено одна від одної. Фактично, у багатьох контекстах ці поняття доповнюють одне одне у розумінні мерів багатьох великих міст, які намагаються сприяти більш активному залученню громадян до сфери міської політики, асоціюючи їх діяльність із поліпшенням якості обслуговування¹²⁹.

Порівняно з іншими західними моделями французька модель місцевого самоврядування та управління практично не акцентує уваги на ефективності свого функціонування. Натомість у період із 50-х до 70-х рр. XX ст. у Західній Європі відбулося декілька хвиль аналізу, дискусій та успішних чи невдалих реформ, перш ніж це питання зачепило нові демократії Центральної і Східної Європи в

¹²⁸ Там само. Р. 175.

¹²⁹ Clark, Terry Nichols / Vincent Hoffmann-Martinot (Eds.): *The New Political Culture*. Boulder, Co. : Westview Press, 1998.

1990-х рр. Упродовж останніх 40 років країни Південної Європи, здебільшого під впливом французької моделі (Франція, Іспанія, Греція, Італія), зберігали ту саму територіальну структуру, що характеризується надзвичайно високим рівнем роздробленості. У цих державах переважна більшість муніципалітетів або «відмирають», або штучно вцілили за рахунок зовнішніх дотацій, щоб зберегти залишки демократії.

У більшості міст Франції за останні кілька років загострилися питання, пов'язані із територіальним поділом, що призвело до метрополізації багатьох муніципальних проблем і до відродження перспектив проведення інституційних реформ, які здавалися забутими із 70-х рр. минулого століття. Однак самі ці проблеми набули іншого акценту. Пошук оптимального розміру, який сприяв би поліпшенню надання державних послуг на місцевому рівні, припинив бути центральним питанням. Проте майже інтегровані спільні проекти, запропоновані у 1960–1970-х рр., продемонстрували явні недоліки і прорахунки щодо регулювання таких конфліктних питань як міське планування, економічний розвиток, соціально-економічна нерівність, управління великою урбаністичною інфраструктурою – міськими агломераціями, захист навколишнього середовища тощо. В останні роки до цих питань додалася і проблема абсорбції біженців із Сирії та інших держав Близького Сходу і Північної Африки.

Міським урядам (*communautes urbaines*) у Франції властива певна недосконалість. Їх діяльність реалізується на територіях, що не збігаються із територією агломерацій, яку швидко займають зростаючі міста-метрополії. Їм бракує законодавчо закріпленого надмуніципального статусу для того, щоб мати змогу вирішувати міжмуніципальні конфлікти, суперечки і проблеми, спричинені небажанням центральної влади та більш дрібних одиниць місцевого самоврядування співпрацювати з такими містами-метрополіями.

Аналіз наукової літератури та експертної думки призводить до висновку про те, що щось серйозно і систематично заважає проведенню справжніх, комплексних реформ місцевого самоврядування та управління у Франції. У цьому сенсі різні національні політичні лідери та успішні урядовці покладалися на одну й ту саму магічну формулу: «провести успішну децентралізацію», так, ніби рух реформ місцевого самоврядування та управління, започаткований у 80-х рр. XX ст., було кимось рішуче та безжально зупинено.

Зазначена ситуація має серйозні історичні причини, коріння яких сягає самої суті зародження Французької Республіки та умов її становлення, передусім бажання бути сильною і сучасною як єдина неподільна нація. Однак сьогодні дещо заблокована конфігурація значною мірою є наслідком альянсу між управлінською елітою вищого рівня та представниками класу аристократії, що мають спільні інтереси стосовно збереження нинішнього ладу.

Утім, революційна перемога на чергових виборах Президента Франції у 2017 р. лідера нової політичної сили «Вперед!» Е. Макрона, результати виборів до Національного зібрання Франції у червні цього ж року та формування нового Уряду започаткували запровадження нової моделі вищої та центральної ланки публічної влади у Франції. Наведене дає змогу спрогнозувати можливу модернізацію системи місцевого самоврядування та управління у Франції, перед якою так само нагально, як і перед центральною владою, постали проблеми дефіциту бюджетних коштів, ефективності публічної влади та її підзвітності громадянському суспільству, абсорбції потужних потоків мігрантів із Сирії та країн Магрибу, запобігання і протидії проявам тероризму та екстремізму тощо.

2.7. Місцеве самоврядування у Скандинавських країнах ЄС

Королівство Данія

Конституційний розвиток у Данії розпочався у 1849 р., коли у період посилення буржуазних революцій на Європейському континенті було прийнято першу датську Конституцію. Потім її послідовно змінювали конституції 1855 та 1863 рр. У 1866 р. чинність Конституції 1849 р. було поновлено, однак до неї було внесено поправки. У 1915 р. Конституцію 1849 р. із наступними змінами кардинально переглянули, тому цей рік у Данії вважається роком запровадження нової Конституції.

За формою державного устрою Данія є унітарною державою. У 1970 та 2007 рр. у країні відбулися реформи з реорганізацією адміністративного поділу країни, які скоротили кількість муніципалітетів (комун) до 98 і замінили колишні 13 адміністрацій провінцій на 5 регіонів. Міста Копенгаген і Фредеріксберг виділено в окремі адміністративні одиниці, але вони мають менше прав, ніж області.

Муніципалітети відповідають за надання більшості послуг, пов'язаних із соціальним забезпеченням, що стосуються, зокрема, початкової освіти, центрів зайнятості, соціальної допомоги та пільг. До компетенції муніципалітетів віднесено також питання інтеграції біженців та іммігрантів, захист навколишнього середовища, збір та утилізацію відходів, а також питання культури і спорту. Головними сферами відповідальності регіонів є охорона здоров'я, діяльність лікарень, медичне страхування, регіональний розвиток, сприяння бізнесу і туризм. Хоча регіони мають ради, які обираються шляхом прямих виборів, формально вони не наділені статусом органів місцевого самоврядування, тобто не мають права стягувати податки.

Муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду під час виконання своїх повноважень, при цьому автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці значно звузилася за останні роки. Губернатори провінцій наділені повноваженнями перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення дотримання ними вимог закону.

У Данії функціонує Асоціація місцевих влад, яка представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а як асоціація роботодавців – у відносинах із профспілками.

Ради муніципалітетів, як і ради регіонів, обираються шляхом прямих виборів на чотирирічний термін. Рада обирає голову із числа своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження керівника адміністрації. У муніципалітетах голова ради має титул мера та очолює фінансовий комітет. Рада може створювати постійні комітети із різних сфер, які здійснюють управління адміністративними справами¹³⁰.

Розділом 82 Акта про Конституцію 1953 р. передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами під наглядом держави закріплюється законодавчо». Отже, Конституція захищає муніципалітети, хоча при цьому і не гарантує їм права стягувати податки або встановлювати які-небудь обмеження щодо нагляду з боку держави.

Закон про муніципальне управління визначає загальні правила для рад, комітетів, мерів, місцевих бюджетів і державного нагляду. Державні адміністрації регіонів здійснюють моніторинг загального

¹³⁰ Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International : Stockholm, 2016. С. 4–8.

дотримання органами місцевого самоврядування законодавства про діяльність органів влади, за винятком Закону про працю. Відповідно до Закону про муніципальну адміністрацію фінансова звітність органів місцевої влади підлягає незалежному аудиту.

Більша частина доходів муніципалітетів формується із податків, зокрема місцевого податку на доходи фізичних осіб. Взагалі муніципалітети мають свободу встановлювати ставку податку, хоча на практиці є певні обмеження. Отримання позик органами місцевого самоврядування підлягає суворому нагляду з боку держави і дозволяється лише у визначених сферах (наприклад, інвестиції у комунальне господарство).

Фінляндія

Історію місцевого самоврядування Фінляндії можна прослідкувати із Середньовіччя і до часів, коли країна була частиною Шведського королівства та Російської імперії. Так, до XIX ст. Фінляндія становила частину Шведського королівства упродовж майже 500 років, а в 1809 р. була приєднана до Російської імперії на правах автономії. Лише 6 грудня 2017 р. Фінляндія одержала незалежність і проголосила себе суверенною державою¹³¹.

Після здобуття незалежності Фінляндії у 1917 р. основи місцевого самоврядування цієї держави було викладено у Конституції 1919 р. Під опікою міністерств муніципалітети отримали повноваження з надання публічних послуг. Із кінця 80-х рр. минулого століття спостерігається тенденція до посилення місцевої автономії, реформування муніципальних фінансів.

11 червня 1999 р. у Фінляндії було прийнято нову Конституцію – Основний Закон Фінляндії, який набув чинності з 1 березня 2000 р. У новій Конституції чітко та послідовно визначено курс на перетворення країни із республіки зі змішаною формою правління на парламентську республіку. Це відображено насамперед у її структурі: у системі державних органів перше місце належить уже не президентові, а парламенту. Конституція значно розширила коло питань, які можуть регулюватися лише законами. При цьому суворо обмежено можливість делегування законодавчих та інших повноважень урядові та підлеглим йому органам¹³².

¹³¹ Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посібн. Львів : Каменярь, 2017. С. 119.

¹³² Конституции государств Европы : в 3 т. / Под. ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 3. С. 397.

Конституція 1999 р. закріпила дволанкову систему адміністративного устрою – регіони і муніципалітети. Так, країна поділена на 19 регіонів (які не належать до місцевого самоврядування, окрім Оланду та Кайнуу) і на 313 муніципалітетів, тобто місцеве самоврядування передбачено тільки на рівні муніципалітетів. На регіональному рівні утворюються лише органи, які представляють інтереси центру. Конституція Фінляндії 1999 р. надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. Зокрема, у розд. 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети, чиї адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців». Згідно з Конституцією муніципалітети мають право стягувати податки.

Муніципалітети – головні надавачі послуг із соціального забезпечення, до переліку яких належить також вторинна медична допомога (питання якої в інших країнах зазвичай віднесено до компетенції вищого рівня врядування). До функцій муніципалітетів належать також питання освіти (дошкільної, початкової, середньої, професійно-технічної і для дорослих), спорту, культури, територіального планування, будівництва та охорони навколишнього середовища. Інтереси муніципалітетів представляє Асоціація місцевих і регіональних органів самоврядування Фінляндії (AFLRA)¹³³.

Муніципальні ради обираються шляхом прямих виборів на термін 4 роки. Рада обирає членів правління пропорційно кількості місць, яка належить різним партіям у раді. Виконавчий орган ради складається із правління та призначених адміністративних працівників. Зазвичай фінські муніципалітети не мають мерів, і рада призначає муніципального менеджера, який очолює адміністрацію. Однак зміни, прийняті у 2006 р. до Закону про місцеве врядування, дали змогу муніципальним радам замість менеджера обирати як мера представника, який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Рада також може створювати комітети для вирішення питань у конкретних сферах повноважень.

Закон про місцеве врядування 1995 р. визначає загальні функції і порядок організації виборів, фінансової діяльності та міжмуніципального співробітництва. Головним обов'язком муніципалітетів є сприяння добробуту мешканців і сталому розвитку їх місцевості.

¹³³ Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International : Stockholm, 2016. С. 16–18.

Міністерство фінансів здійснює нагляд за діяльністю та фінансами муніципалітетів¹³⁴.

Королівство Швеція

Швеція не має єдиного кодифікованого конституційного акта. Сучасну конституцію Швеції становлять такі акти: Акт про форму державного правління 1974 р. із поправками від 20 квітня 1978 р., 7 листопада 1979 р. і 23 листопада 1994 р., Акт про престолонаслідування 1810 р. із поправками від 15 листопада 1979 р., Акт про свободу друку 1949 р. та Основний Закон про свободу висловлювань 1991 р.¹³⁵

Згідно з чинними конституційними актами у Швеції, як і у більшості інших унітарних держав світу, є два різновиди публічної влади – державна влада та місцеве самоуправління. Публічна влада здійснюється на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому. На національному рівні державну владу здійснюють такі державні органи як Риксдаг (однопалатний парламент), уряд, міністерства та різні спеціалізовані державні агентства.

На регіональному рівні державна влада у Швеції здійснюється в межах адміністративних одиниць державного управління – ленів, які очолюють губернатори та регіональні збори. Губернатор лєну призначається урядом Швеції, його кандидатуру затверджує Король на 6 років. Тобто лєни є представниками уряду Швеції і на регіональному рівні та безпосередньо йому підконтрольні. Найважливіша функція лєнів – розробка і реалізація програм регіонального розвитку та координація взаємодії державних і муніципальних органів влади на регіональному рівні.

Місцевий рівень публічної влади представлений громадами та комунами. Шляхом прямих виборів населення обирає членів ради – уповноважених муніципалітету, які потім формують інші органи муніципальної влади в муніципалітеті. Самоврядні органи місцевого рівня (муніципалітети) не підпорядковані регіональним (лєндстингтам), але активно із ними співпрацюють, самостійно визначаючи напрями такої співпраці. Нині у країні діють 290 муніципалітетів на місцевому рівні та 20 муніципальних округів на регіональному рівні¹³⁶.

¹³⁴ Там само. С. 19.

¹³⁵ Конституции государств Европы : в 3 т. / Под. ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. С. 700–802.

¹³⁶ Gustafsson G. Local government reform in Sweden. Lund : Gleerups, 1980. P. 46–48.

Правове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування становлять Конституція Швеції, базовий Закон про місцеве самоврядування 1991 р. і деякі акти виборчого, податкового та галузевого законодавства, які регулюють окремі аспекти компетенції, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, а також їх відносини з органами державної влади.

Муніципалітети та муніципальні округи можуть відрізнятися як за площею, так і за кількістю населення. Наприклад, найбільший за площею муніципалітет Кіруна (*Kiruna*) (19 447 км²) розташовано на півночі Швеції, а найменший муніципалітет Сундбюберг (*Sundbyberg*) (9 км²) – неподалік від Стокгольма. За кількістю населення найбільшим шведським муніципалітетом є Стокгольм, в якому майже мільйон мешканців. Найменшу кількість населення зареєстровано в муніципалітеті Бьурхольм (*Bjurholm*), де мешкає приблизно 2,6 тис. осіб.

Чисельність мешканців майже половини муніципалітетів країни перевищує 15 тис. осіб, у решті кількість населення становить понад 100 тис. осіб. Така нерівномірність характерна також і для муніципальних округів. Юрисдикція частини муніципальних органів поширюється приблизно на 200–300 тис. мешканців. Найбільшим за кількістю населення є муніципальний округ Стокгольмського лену, в якому зареєстровано понад 1,85 млн осіб¹³⁷.

У Законі про місцеве самоврядування Швеції наведено фундаментальні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування. По суті, цей Закон визначає лише основи організації місцевого самоуправління, надаючи при цьому муніципальним органам влади широкі можливості для самостійного вирішення його завдань. Дія цього Закону рівною мірою поширюється як на муніципалітети, так і на муніципальні округи. У Законі про місцеве самоврядування передбачено поділ Швеції на муніципалітети та муніципальні округи, наведено поняття мешканця муніципального утворення, визначено основні повноваження та організаційну структуру місцевих органів влади, особливості фінансового управління тощо.

Для Швеції характерним є високий рівень самостійності органів місцевого самоуправління у вирішенні законодавчо закріплених за

¹³⁷ Landstrom S. S. Sweden // *Studies in Comparative Local Government*. Hague, 1970. Vol. 4, № 1. P. 57–79.

ними завдань. Сьогодні органи державної влади Швеції намагаються зменшити обсяг власних повноважень на місцях на користь органів місцевого самоуправління. Основну відповідальність у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, екології передбачено на рівні муніципальних утворень. У цих сферах держава здійснює загальне законодавче регулювання та частково надає фінансування у межах системи державних трансферів і вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень.

Якщо більш детально досліджувати основні повноваження органів влади муніципалітетів, що становлять перший рівень місцевого самоуправління у Швеції, можна виокремити такі питання: соціальний захист населення; дошкільна, початкова та середня освіта; первинна система охорони здоров'я (муніципальні поліклініки); пожежна охорона; житлово-комунальне господарство; землекористування; цивільна оборона та захист навколишнього середовища; будівництво; громадський транспорт і зв'язок; спорт і молодіжна політика; культура та мистецтво; благоустрій і догляд за подвір'ями, вулицями та парками; енергетичне планування; співпраця місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів).

До повноважень влади муніципальних округів, що становить другий рівень місцевого самоуправління, належать питання охорони здоров'я у країні. Згідно із Законом про охорону здоров'я та медичне обслуговування відповідальність за роботу амбулаторних і стаціонарних установ охорони здоров'я покладено на муніципальні органи. Уся територія Швеції поділена на шість регіонів, у кожному з яких розташовано регіональні лікарні, що надають будь-які види послуг. Муніципальні округи надають також стоматологічне обслуговування громадянам до 20 років¹³⁸.

Крім зазначених повноважень, до компетенції влади муніципальних округів належить також вирішення питань муніципальної промисловості та торгівлі, середньої професійної медичної освіти, вищої освіти у народних університетах, діяльності спеціальних установ для людей із затримкою інтелектуального розвитку та співпраці місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів). Питання громадського

¹³⁸ Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. Полис, 1999. № 2. С. 155–167.

транспорту і зв'язку належать до спільного відання із муніципалітетами.

У разі прийняття муніципальними органами влади рішень, які виходять за межі їх компетенцій, згідно із Законом про місцеве самоуправління кожен мешканець муніципального утворення має право оскаржити такі рішення муніципального утворення в суді. Главою 10 Закону про місцеве самоуправління передбачено право на оскарження рішень муніципальних органів влади в адміністративному суді першої інстанції, яким є адміністративний суд відповідного лену. Таке право належить кожному мешканцю муніципального утворення, зареєстрованому на його території. Це досить поширена практика, що є важливим інструментом впливу населення на діяльність місцевої влади.

Законодавство Швеції не наводить єдиного переліку питань, вирішення яких належить до виключної компетенції органів місцевого самоуправління. Усі повноваження, покладені на муніципальні утворення парламентом чи урядом, мають імперативний характер і визначені у Законі про місцеве самоуправління, а також у спеціальних законах, що належать до тієї чи іншої сфери управління і за допомогою яких здійснюється розподіл повноважень та предметів відання між різними рівнями влади. Крім того, реалізація деяких повноважень муніципалітетів і муніципальних округів не має обов'язкового характеру. Тобто крім обов'язкової компетенції у Швеції є факультативна компетенція муніципальних утворень.

Питання фінансового забезпечення діяльності місцевого самоуправління є дуже важливим для ефективного управління та розвитку муніципальних утворень. Основні принципи фінансового управління муніципальними утвореннями Швеції визначено Законом про місцеве самоуправління. Згідно з § 2 гл. 8 цього Закону управління фінансами в муніципалітетах і муніципальних округах насамперед має відповідати вимогам задовільної прибутковості та надійного забезпечення вкладення коштів. Усі детальні приписи та рішення, пов'язані з управлінням фінансами муніципального утворення, належать до компетенції зборів уповноважених.

Згідно із Законом про місцеве самоуправління щороку муніципалітети та муніципальні округи у Швеції складають бюджет на наступний календарний рік. Бюджет має містити детальний план господарської діяльності та фінансовий план на бюджетний рік, а також фінансовий план на трирічний період, який обчислюється від

початку бюджетного року. Крім того, у фінансовому плані на бюджетний рік обов'язково має бути визначено джерела фінансування усіх статей бюджету і надано оцінку фінансового становища муніципального утворення на кінець бюджетного року¹³⁹.

Значущість ролі місцевого самоуправління у системі публічної влади Швеції спричинила поступовий перехід місцевих органів влади до практики довготривалого фінансового планування, що застосовується додатково до прийняття річного бюджету муніципального утворення. Такий вид фінансового планування, спрямований на перспективу та досягнення стабільності, став досить популярним і отримав закріплення у Законі про місцеве самоуправління.

Основними джерелами доходів муніципальних утворень є муніципальний податок, державні дотації, у тому числі й відрахування із деяких державних податків, плата за надані послуги, доходи від продажу муніципальної власності та займу.

Право муніципальних утворень стягувати податки передбачено § 7 гл. 1 Акта про форму правління, за змістом якого «муніципалітети та муніципальні округи мають право стягувати податки для виконання своїх завдань». Конституція Швеції окремо не визначає видів податків, які можуть стягувати муніципалітети та муніципальні округи. До того ж місцева влада не може самостійно вирішувати, які види податків вона стягуватиме, – це робить парламент за пропозицією уряду. Перелік видів муніципального податку єдиний для усіх муніципальних утворень. Муніципальні утворення лише визначають ставку муніципального податку. Нині як муніципальний визначено лише прибутковий податок.

Муніципальний податок стягується з фізичних осіб до бюджету того муніципального утворення, в якому вони зареєстровані станом на 1 листопада року, що передує податковому періоду. Муніципальний податок, який є прибутковим податком, стягується за пропорційною шкалою і цим принципово відрізняється від державного прибуткового податку, що розраховується за прогресивною шкалою. Тобто розмір податкової ставки муніципального податку, що встановлюється муніципальним утворенням, не залежить від величини доходів фізичної особи та має фіксований

¹³⁹ Рудебек К. Финансы местного самоуправления: шведский опыт // Финансы. 1998. № 4. С. 17–19.

характер. Втім, слід зазначити, що система муніципального оподаткування Швеції має також і певні недоліки, наприклад, не усі групи осіб – споживачів муніципальних послуг – платники податків. Споживачами муніципальних послуг є як окремі громадяни, так і підприємства. Однак структура муніципального податку така, що виплачується він лише фізичним особам.

Значна доля прибуткової частини бюджетів муніципальних утворень Швеції формується за рахунок місцевого оподаткування. На сьогодні доходи муніципалітетів на 60 % складаються за рахунок власних податкових надходжень, а в муніципальних округах цей відсоток ще вищий і становить майже 80 %¹⁴⁰.

Основна роль держави в системі фінансування місцевого самоуправління Швеції полягає у вирівнюванні бюджетної забезпеченості муніципальних утворень за рахунок перерозподілу коштів муніципальних утворень і надання державних дотацій. Якщо раніше, до початку 90-х рр., переважна частина державних дотацій мала цільовий характер і призначалася для підтримки освітніх установ та установ із догляду за престарілими, то сьогодні державні дотації є загальними, і муніципальні утворення самостійно розподіляють кошти для фінансового забезпечення вирішення питань місцевого значення. Це надає місцевій владі певну свободу щодо виконання повсякденних завдань і підвищує відповідальність за якість наданих послуг.

Із 1 січня 2005 р. у Швеції діє нове законодавство, розроблене та прийняте за ініціативи уряду. Воно стосується модернізованої системи міжбюджетних відносин, що значною мірою вплинула на відносини між центральними органами державної влади та органами місцевого самоуправління з питань бюджетних правовідносин, організації та здійснення бюджетного процесу. Нова система міжбюджетних відносин спрямована на вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципалітетів і муніципальних округів із метою надання мешканцям їх територій однакового обсягу послуг незалежно від доходів муніципального утворення, а також інших факторів. Основу нової концепції міжбюджетних відносин становлять такі 5 елементів:

- вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень за доходами;

¹⁴⁰ Див.: Lundberg J. Local government expenditures and regional growth in Sweden. Umea : Univ., 2001. 20 p.

– вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень за витратами;

– дотації на компенсацію структурних відмінностей;

– дотації перехідного періоду;

– коригуючі дотації/відрахування.

Вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень є необхідним, оскільки умови функціонування як муніципалітетів, так і муніципальних округів іноді дуже відрізняються, що зумовлює нерівне становище муніципальних утворень під час реалізації ними своїх повноважень. Причиною цього можуть бути, наприклад, особливості географічного розміщення відповідного утворення.

Крім того, органи місцевого самоуправління мають неоднакову фінансову базу для виконання доручених їм функцій. У середньому майже 70 % витратних зобов'язань муніципальних утворень Швеції фінансуються за рахунок доходів від муніципальних податків. І лише 15 % доходів муніципальних утворень у середньому забезпечується за рахунок державного фінансування¹⁴¹.

Підсумовуючи, слід зазначити, що нинішня система місцевого самоврядування Швеції побудована на основі адміністративно-територіального поділу країни і має два рівні – регіональний та місцевий. Органам місцевого самоврядування Швеції властивий високий рівень автономії, зокрема вони мають власні джерела доходу та наділені повноваженнями визначати розміри податку на доходи фізичних осіб.

Оскільки державне управління Швеції більшою мірою децентралізоване, основна частина відповідальності у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, екології та ін. покладається на муніципальні утворення. У цих сферах держава здійснює загальне регулювання та частково забезпечує фінансування. Вирішення значної кількості важливих соціальних завдань, що у багатьох європейських країнах покладено на державу, у Швеції належить до виняткової компетенції органів місцевого самоуправління.

Особливістю фінансового забезпечення місцевого самоуправління Швеції є те, що основна частина витратної частини

¹⁴¹ Див.: Gustafsson G. Local government reform in Sweden. Lund : Gleerups, 1980. 189 p.

бюджетів муніципальних утворень відшкодовується за рахунок доходів від муніципальних податків. Таким чином, залежність муніципальних бюджетів від зовнішніх джерел фінансування значно скорочується, оскільки фінансова забезпеченість муніципальних утворень здійснюється за рахунок прив'язки муніципальних бюджетів до системи муніципальних податків і підвищення економічної значущості останніх.

2.8. Місцеве самоврядування та управління в Польщі

Прихильники децентралізації в Україні все частіше апелюють до успішного досвіду реформ такого роду в Польщі. Адже Польща має визнану в Європі історію успіху в запровадженні принципу децентралізації під час реформування місцевого самоврядування. Ми також висвітлювали успіхи польської реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації¹⁴².

На жаль, як слушно зазначив колишній мер Варшави, а нині депутат Сейму Республіки Польща та координатор групи польських експертів із питань реформи місцевого самоврядування в Україні М. Свенчицький, проблема реформ в Україні потрапила не в експертне, а в політичне поле. І Польща вже понад 20 років ділиться досвідом із черговими вітчизняними реформаторами за відсутності відчутного ефекту¹⁴³. Навіть найпалкіші прихильники запровадження польського досвіду реформування місцевого самоврядування в Україні не завжди можуть пояснити сутність і зміст відповідних реформ.

Зазначимо, що витоки польських реформ у сфері місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади сягають історії становлення національної державності Польщі, яка багато в

¹⁴² Федоренко В. Л. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша) / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко // Публічне право. 2015. № 2 (8). С. 37–44; Федоренко В. Л. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга) / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко // Публічне право. 2015. № 3 (9). С. 103–113 та ін.

¹⁴³ Марчин Свенчицький «В Україні реформа виявилася не в експертному, а в політичному полі. У цьому головна помилка» // Дзеркало тижня. 2015. № 7. С. 1.

чому не лише хронологічно, а й ментально та географічно споріднена з генезою Української держави.

До 1918 р. польські землі входили до складу Росії, Австро-Угорщини та Німеччини (Пруссії). Після закінчення Першої світової війни і краху Російської, Австро-Угорської та Німецької імперій Польща здобула незалежність і відродила національну державність – Другу Річ Посполиту (1921–1939 рр.). Офіційною датою проголошення незалежності вважається 11 листопада 1918 р., але відтоді Польща пройшла складний шлях відвоювання власних і прилеглих територій та подолання ворожого ставлення до себе із боку окремих представників міжнародної спільноти. Так, В. Молотов називав новопосталу Польщу «потворним байстрюком Версальського миру», а теоретик сучасного капіталізму Дж. М. Кейн – «економічною неможливістю, де єдина промисловість – цькування євреїв»¹⁴⁴.

Для того, щоб зрозуміти сучасні витoki польського досвіду проведення реформи місцевого самоврядування та досягнути процеси децентралізації у Польщі, слід почати з огляду фундаментальних принципів функціонування політичної та економічної системи Польщі у період комуністичного режиму з 1946 до 1989 р. Останні визначалися комуністичною партією «Польська Об'єднана Робітничка Партія» (ПОРП) спільно із державними формами виробництва та соціалістичними виробничими відносинами. Іншими двома політичними партіями того часу в Польщі були «Об'єднана Селянська Партія» та «Демократична Партія», котрі виступали, по суті, сателітами правлячої ПОРП.

Незважаючи на те, що соціалістична державна форма власності була пріоритетною, приватна власність у Польській народній республіці (ПНР), на відміну від колишнього СРСР, також отримала державне визнання. Так, Конституція Польщі 1952 р., крім іншого, гарантувала право захисту приватної власності, особливо власності фермерів. Приватне фермерство проіснувало протягом усього часу існування колишньої ПНР і зумовило специфіку аграрного розвитку Польщі у так званому «соціалістичному таборі». Інші форми власності, зокрема традиційно притаманні промисловості та дрібній торгівлі у ПНР, мали другорядний характер, оскільки суперечили доктрині розбудови в Польщі розвиненого соціалізму.

¹⁴⁴ Дейвіс Н. Боже ігрище: історія Польщі / Пер. з англ. П. Тарашук. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2008. С. 739.

Конструкція та функціонування апарату соціалістичної держави базувалися на принципі так званого «демократичного централізму», що передбачав масштабну участь суспільства у централізованій системі державного управління. Нижня палата польського парламенту мала дуже обмежені повноваження, натомість повноваження Верховної палати і 17 її представників, що обиралися Нижньою палатою, були досить широкими. Тим не менше, всі рішення Верховної палати було прийнято спільно із найвищими представниками ПОРП, структури якої віддзеркалювали структури державного управління. Влада на місцях безпосередньо співпрацювала із ПОРП та її представниками на вищих рівнях.

До кінця 80-х рр. XX ст. ПНР залишалася державою соціалістичної демократії. Націонал-комунізм забезпечив Польщі добу відносної стабільності, але не спромігся вирішити державно-управлінські та соціально-економічні проблеми, запровадити раціональну модель територіальної організації публічної влади. Окрім кризи 1956 р. серйозні політичні негаразди відбулися у 1968, 1970 і 1976 рр., а життя під постійним контролем колишнього СРСР не спонукало до ліберальних реформ. Лише наприкінці 1970 р. Польща почала виходити з-під прямої опіки СРСР і нарощувати свій економічний потенціал. Утім, соціально-економічні кризи 80-х рр. минулого століття щоразу доводили полякам неефективність комуністичних менеджерів ПНР. До того ж важливим каталізатором трансформацій у польській політиці стало обрання в 1978 р. Кардинала Кароля Войтили Папою Римським, і вже у 1979 р. візит Папи до Польщі засвідчив появу її нового духовного лідера.

Щодо територіальної організації публічної влади в Польщі варто звернути увагу на тенденцію до укрупнення польських общин. Кількість гмін із наявних у Польщі в 1955 р. 9,5 тис. скоротилася майже вчетверо – до 2,5 тис. у 1990 р.¹⁴⁵ Утім, адміністративно-територіальна організація публічної влади у Польщі, яка так чи інакше протрималася аж до 1998 р., зазнала суттєвих трансформацій у 70-ті рр. XX ст. Досі в країні діяв трирівневий адміністративний поділ: найбільшими територіальними одиницями були воєводства (провінції), середніми – округи (повіти), а найменшими – громади (міські та сільські поселення). Окрім цього, також були ще міські

¹⁴⁵ Попова О. Реформируем местное самоуправление «как в Польше»: кто больше? // Зеркало недели. 2015. № 4. С. 5.

одиниці, що мали статус воєводств або округів (повітів). Міста, населення яких перевищувало 200 тис. жителів, ділилися на чверті. На 1970 р. у Польщі існувало 17 воєводств і 5 міст із правами воєводства¹⁴⁶.

У процесі адміністративно-територіальної реформи 1970 р. трирівневу систему територіальної організації публічної влади у Польщі було трансформовано на дворівневу. Кількість громад скоротили і назвали їх гмінами. Вони стали базовими територіальними одиницями місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою одночасно. Округи (повіти) було ліквідовано, а кількість провінцій стрімко зросла до 49. Ці нові провінції і становили другий рівень у новій системі адміністративно-територіальної організації публічної влади у ПНР.

Початок фундаментальних і системних змін у Польщі припадає на 1989 р., коли неефективність держави та економічного врядування стала очевидною. Влітку 1989 р. відбулися перші вільні вибори у Польщі, внаслідок яких до влади прийшла опозиція – профспілка «Солідарність», очолювана Лехом Валенсою. Проте точного бачення нової політичної та соціально-економічної системи на той час ще не склалося. Масова підтримка «Солідарності» не стала втіленням певного бачення нової системи, а швидше була актом протесту проти усталеної.

У 1990 р. Леха Валенсу було обрано новим Президентом Польщі. Ці вибори продемонстрували важливість відповідальності на польській політичній арені, проте також очевидною була і нестача стабільних політичних цінностей, які б суспільство одностайно поділяло. До цього додалися негаразди побутового життя, страх невідомого майбутнього, високий рівень сприйняття популістських слоганів щодо легкого шляху до добробуту¹⁴⁷.

Зазначимо, що «дорожньою картою» для творення оновленої Третьої Речі Посполитої став план Віце-прем'єра Польщі Л. Бальцеровича, уперше оприлюднений ним ще у 1989 р. «План Бальцеровича», який нині дедалі частіше згадують у сучасній

¹⁴⁶ Гарлицкий Л. Республика Польша // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 86–88.

¹⁴⁷ Mync Agnieszka. Processes of Democratization and Decentralization in Poland / Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LIT, 2001. P. 234–237.

Україні, передбачав три основних напрями діяльності: «1) реформу фінансів держави і досягнення бюджетної рівноваги; 2) запровадження ринкових механізмів; 3) зміну структури власності економіки»¹⁴⁸.

Парламентські вибори 1991 р. також допомогли оформленню політичних партій, які пізніше будуть постійними одиницями політичної сцени в Польщі, таких як «Демократичний Союз» (тоді його очолював Т. Мазовецький) та «Альянс Демократичних Лівих», який сприймався у тогочасному польському суспільстві як посткомуністичне об'єднання (і дійсно складався із колишніх членів ПОРП). Така нестабільність тривала упродовж двох років до наступних парламентських виборів у 1993 р.

На цьому етапі хотілося б зупинитися на впровадженні територіального самоуправління за допомогою системних реформ, започаткованих у 1989 р. і спрямованих на підтримку децентралізації централізованої держави. Як згадував відомий польський конституціоналіст, экс-голова Конституційного Трибуналу Республіки Польща Є. Стемпень, реформи місцевого самоврядування виявилися для Польщі важливішими, ніж вибори неререформованих органів місцевого самоврядування. «Нас теж у 1989 р. намовляли швидко провести вибори до національних рад (місцевих органів влади, отриманих у спадок від комуністичної влади) – ще навіть у грудні 1989 р., лише через шість місяців після парламентських червневих виборів. Однак, – пише Є. Стемпень, – ми дійшли висновку (маю на увазі групу, об'єднану навколо проф. Є. Регульського), що спочатку слід прийняти закон про місцеве самоврядування, так званий закон про устрій, а вже потім можна говорити про вибори до нових органів самоврядування, відповідним чином підготовлених і забезпечених»¹⁴⁹. Усталена дворівнева територіально-адміністративна система вбачалася для цього особливо сприятливою (передача повноважень громадам без проведення адміністративно-територіальної реформи). Цією

¹⁴⁸ Польща – нарис історії / За ред. В. Менджецького та Є. Брацисевича ; пер. з польськ. І. Сварника. Варшава : Інститут національної пам'яті, 2015. С. 332–333.

¹⁴⁹ Стемпень Є. Польське місцеве самоврядування: сутність, початки, здобутки через 25 років. Польська суперечка про виборчу систему // Конституція і виборчий процес в Україні : матер. Міжнародн. наук.-практ. конф. (Київ, 25 червня 2015 р.). До 19-ї річниці Конституції України / Наук. ред. Ю. С. Шемшученко, упоряд. Н. М. Пархоменко, М. Скубішевські. Москва : Юрид. думка, 2015. С. 150–151.

нагодою реформатори скористалися у 1990 р. і прийняли Закон про територіальне самоуправління. У травні 1990 р. у Польщі відбулися демократичні вибори до оновлених представницьких органів місцевого самоврядування.

Окрему поправку тоді було внесено і до Конституції Польщі. Зокрема, передбачалося, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано право власності, а це право захищалося судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблено відповідну систему їх фінансової підтримки та субсидій. Сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася із центрального і територіального урядів.

Гміни (громади) виконували державні функції або як власний безпосередній обов'язок, або як обов'язок, делегований центральною державною установою. Виконання цих функцій мало забезпечувати потреби жителів гмін, або за рахунок їх власних ресурсів, або за рахунок отримання коштів від держави. Виконання обов'язків на рівні гміни контролювалося центральними органами управління виключно щодо відповідності закону, а виконання делегованих повноважень – також і стосовно форми імплементації, доцільності, надійності та економічної адекватності. Питання внутрішньої організації громад вирішувалося радою гміни, що обиралася шляхом загального і таємного голосування (в 1990 р. у Польщі відбулися перші демократичні місцеві вибори, які зруйнували політичну монополію ПОРП). Виконавча функція в гміні належала комітету на чолі із шерифом (у сільських громадах), мером (у невеликих міських громадах) або президентом (у містах, де кількість населення перевищувала 100 тис. осіб, або у столицях провінцій).

На першому етапі децентралізації гміни наділили незалежними можливостями, відкриваючи впровадження територіального самоуправління і на вищих рівнях також. Передбачалося, що ці незалежні можливості становитимуть частину фундаментальної реформи територіального устрою всієї країни, хоча спільної думки із цього питання провідні політичні сили так і не дійшли. Для сприяння більш ефективному представництву інтересів громад та інших суб'єктів державного права на рівні провінцій було

запроваджено інститут самоуправлінняської асамблеї. До складу асамблей входили делегати від громад, яких обирали ради громад із числа своїх членів. Однак ці асамблеї не мали повноважень для прийняття рішень або виконавчих повноважень. Їх завданням, зокрема, було оцінювання роботи органів самоврядування у воєводствах, висловлення думок із приводу ануляції рішень керівників провінцій, у разі якщо ці рішення зашкоджували місцевим інтересам. Асамблеї також були форумами для обміну звітами щодо практик самоврядування¹⁵⁰.

Органи державного самоврядування на рівні провінцій склалися із губернаторів та окружних офісних керівників (округи – допоміжні адміністративні одиниці). Губернатори провінцій були місцевими представниками центрального уряду та водночас здійснювали нагляд щодо законності рішень громад. Окружні офіси виконували різноманітні завдання, які з різних причин не могли бути передані на рівень громади. Поряд із цими загальними органами місцевого самоврядування були ще й спеціалізовані, які підпорядковувалися конкретним міністрам, чи уряду загалом, чи особисто Прем'єр-міністру.

Ці перші експерименти із територіальним самоврядуванням довели, що спільнота жителів певної території, маючи відповідні компетенції та інструменти, може здійснювати управління власною територією більш ефективно і проводити більш раціональну фінансову політику, ніж уряд, що поступово усувається від безпосереднього здійснення цих завдань.

Важливо зазначити, що перший етап реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі мав потужну науково-методологічну підтримку. Академіка Єжи Регульського, якого вважають «батьком місцевих реформ» у Польщі, було призначено уповноваженим із реформ, який безпосередньо підпорядковувався главі уряду та мав свої представництва (бюро) на рівні 49 наявних на той час у Польщі воєводств. Натомість голова парламентського комітету з питань місцевого самоврядування Єжи Стемпень забезпечував підтримку реформ у Сеймі.

Наведене дало змогу розробити цілісну концепцію поетапної реформи і втілити її у чинному законодавстві. Сенат на той час

¹⁵⁰ Обзор конституционных новостей. Польша // Конституционное право восточноевропейское обозрение. 1999. № 1 (26), 1999. С. 118–121.

займався змінами до Конституції Польщі та опрацьовував 4 закони – про самоврядування; про працівників місцевого самоврядування; про урядову місцеву адміністрацію; про місцеві вибори, а бюро Є. Регульського опрацьовувало закон про розмежування компетенції місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій. Надалі було прийнято та змінено багато законів у цій сфері. Зокрема, лише на першому етапі реформ у 1989–1990 рр. було внесено зміни до понад 100 чинних на той час законів і створено базовий рівень місцевого самоврядування – гміни (громади) (повіти (райони) і воєводства (області) було чітко визначено лише через 8 років)¹⁵¹.

Академік Є. Регульський, який поряд із Л. Бальцеровичем ще за життя став легендою польських реформ, визначав такі чинники успіху реформи:

1. Політична воля керівників держави. Влада не може обмежуватися лише закликами до проведення реформ у державі та має усвідомлювати, що всі реформи спричиняють значний спротив, породжують безліч ворогів і мало друзів. Щонайпершими ворогами є політики, які втрачають можливість керувати на місцях, місцеві державні адміністрації та профспілки, які втрачають контроль над санаторіями і курортами, що мають належати громадам.

2. Знання експертів. Слід точно розуміти, що саме і в який саме спосіб слід зробити для проведення реформ.

3. Підтримка суспільства. За відсутності такої підтримки реформи не будуть успішними. Суспільство варто переконати у користі для нього реформ. І це відповідальне завдання для ЗМІ. Реформи – це завжди зміна менталітету людей.

4. Кваліфіковані кадри. Саме їм під силу запровадити реформи. Їх потрібно навчати. Зокрема, у 1990 р. нових знань потребували 200–300 тис. працівників гмін, із них майже 50 тис. – депутати цих гмін. Вони мають розуміти сенс і необхідність реформ¹⁵².

Ці висновки Є. Регульського, на наш погляд, є актуальним дороговказом і для реформ місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації і для України та вітчизняних керівників держави і реформаторів.

¹⁵¹ Марчин Свенцицький «В Україні реформа виявилася не в експертному, а в політичному полі. У цьому головна помилка» // Дзеркало тижня. 2015. № 7. С. 6.

¹⁵² Єжи Регульський: «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів». URL: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

Разом із тим перший етап децентралізації в Польщі відбувався не у вакуумі та отримав різноманітні політико-правові рефлексії в державі. Так, позачергові парламентські вибори восени 1993 р., що стали наслідком «політичного землетрусу», пов'язаного із відставкою глави уряду Ганни Сухоцької¹⁵³, змінили баланс політичних сил. На виборах перемогли ліві посткомуністичні партії – «Альянс Демократичних Лівих» і «Польська Селянська Партія». Також варто зазначити, що четверте місце на виборах посіла партія «Союз Праці» (раніше – «Солідарність Праці»), яку активісти сформуvalи як ліву альтернативу посткомуністичним партіям, і станом на 1993 р. вона мала неабиякий успіх. Сутнісний зсув до лівого крила на політичній сцені підтвердили і результати президентських виборів 1995 р., на яких перемогу отримав кандидат від лівих політичних сил Олександр Кваснєвський (51,7 %) і програв легендарний Лех Валенса (48,3 %) ¹⁵⁴.

У цей період польського державотворення постала нагальна потреба у подальшій децентралізації державних функцій, а також у забезпеченні необхідними повноваженнями інших територіальних органів самоврядування. У цьому контексті експерти предметно обговорювали дві моделі: а) трирівнева (громада (гміна)–округ–провінція) та б) дворівнева (громада (гміна)–провінція).

За збереження трирівневої моделі громади (гміни) і надалі мали би функціонувати у контексті правової структури та повноважень. Із часом громади (гміни) змінили б територіальну та правову форму, їх обов'язки переважно полягали би у забезпеченні спеціалізованих державних послуг. Передбачалося також, що відбудеться відродження округів, оскільки вони існували до реформи 1970 р. При цьому округ буде новою незалежною одиницею територіального самоуправління, матиме спеціальний правовий статус і виконуватиме державні завдання, що перевищують рівень повноважень громади для реалізації цих завдань. Тобто округ відіграватиме допоміжну роль для основного рівня громади (гміни). Ця допоміжна роль і становила основу ідеї

¹⁵³ Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546>.

¹⁵⁴ Шмидт А. Кілька зауважень щодо перших змін Конституції Республіки Польща // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. Матеріали першого засідання українсько-польського клубу конституціоналістів. Київ–Львів : Юриспруденція, 2008. С. 69–71.

утворення округів (повітів). Відповідно до трирівневої моделі передбачалося, що на регіональному рівні існуватимуть великі провінції, які відрізнятимуться правовою структурою та повноваженнями від тих, що було визначено у 1970-ті рр., а їх основним обов'язком буде регіональний розвиток.

Провінція (або воєводство) утворювала би третій рівень місцевого самоврядування. Губернатор провінцій мав виконувати одночасно функції і губернатора провінції, і представника центрального уряду у провінції. У цій моделі велике воєводство мало би адекватний економічний і соціальний потенціал, який гарантував би воєводству належний рівень незалежності. Прибічники ідеї великих воєводств більше схилилися до того, що створення 12 воєводств є найраціональнішим з економічної точки зору, але й не заперечували, що із часом цю кількість можна буде збільшити (було встановлено ліміт до 17)¹⁵⁵.

Натомість головною метою дворівневої моделі було зміцнення самоврядування і розширення компетенції уже створених громад (гмін). Якщо громади (гміни) виявляться недостатньо підготовленими виконувати свої обов'язки, пропонувалося створити добровільчі асоціації. У деяких регіонах органи державної адміністрації, які забезпечували вищий рівень послуг, мали залишатися доти, доки громади не будуть готові перебрати на себе їх повноваження. У цій дворівневій моделі воєводства матимуть подвійну природу: урядову і самоврядну. Ця модель пропонувала також можливість залишити попередній адміністративно-територіальний устрій із 49 провінціями, або зменшити їх кількість до 30.

Обидві охарактеризовані вище моделі реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади мали у Польщі численних прихильників, які обґрунтовували такі загальні критерії, що ним мали відповідати майбутній адміністративно-територіальний устрій держави і модель місцевого самоврядування: 1) ефективність управління, що впливає із нового чіткого визначення повноважень (компетентнісний підхід); 2) зміцнення структури унітарної держави через децентралізацію та налагодження багатоканальних зворотних зв'язків між центром і регіонами;

¹⁵⁵ Mync Agnieszka. Processes of Democratization and Decentralization in Poland / Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LIT, 2001. P. 242–244.

3) децентралізація завдань, функцій та повноважень держави; 4) надання незалежності органам регіонального рівня і забезпечення їх повноваженнями та засобами ведення регіональної політики; 5) відповідність вимогам міжнародних договорів і угод, ратифікованих Польщею; 6) економічна ефективність територіальної організації публічної влади; 7) транспарентність, науковість і підконтрольність нової моделі місцевого самоврядування тощо.

Крім того, слід звернути увагу на очевидні переваги та недоліки зазначених моделей. Трирівнева модель (громада–округ–провінція) передбачала створення округів (повітів) як одиниць надгромадського територіального самоврядування, одночасне зменшення кількості воєводств і запровадження самоврядування на рівні провінцій, а також передачу їм певних повноважень. Органи місцевого управління провінцій мали би функціонувати паралельно роботі представників центрального уряду. Ця модель пропонувала точний розподіл повноважень і відповідальності, натомість її недоліком є значна кількість проміжних рівнів, округів, що будуть занадто малими у територіальному аспекті, їх ієрархічність. Що ж до збільшення кількості округів, то не всі з них могли би забезпечувати свої видатки за рахунок місцевих бюджетів.

Стосовно дворівневої моделі (громада–провінція) передбачалося, що саме відсутність проміжної ланки (округів) між громадами та провінціями і забезпечить ефективне функціонування управління. Водночас упровадження округів призвело би до конфліктів і суперництва між громадами з питань розподілу повноважень та фінансування. На думку прихильників цієї моделі, Польща є країною середнього розміру, вона не потребує багаторівневої структури управління для ефективного функціонування держави. Опоненти цієї моделі, в свою чергу, наголошували, що утворення добровольчих асоціацій у громадах і провінціях (для вирішення певних завдань) ускладнюватиме систему повноважень та обтяжуватиме адміністративну структуру¹⁵⁶. До того ж Є. Регульський вважав територію Польщі занадто великою для того, щоб управління у разі застосування моделі «громада–провінція» було всеосяжним.

Обидві проаналізовані моделі місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі сприяли розвитку

¹⁵⁶ Там само. Р. 244–246.

механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави завдяки створенню нових рівнів територіального самоврядування. І перша, і друга моделі також відповідали принципам унітарної держави, незважаючи на те, що прихильники дворівневої моделі стверджували, що лише їх модель забезпечить повну гарантію єдності держави, оскільки перерозподіл управлінських повноважень між місцевим самоврядуванням і державними адміністраціями відбуватиметься поступово. На думку останніх експертів, формування великих регіонів, які матимуть значний потенціал і свободу дій, може становити загрозу територіальній єдності держави.

Розподіл політичних сил щодо підтримки тієї чи іншої моделі став перепоною для впровадження другого етапу децентралізації під час правління коаліції лівих сил. Найважливішим кроком на шляху децентралізації було прийняття нової Конституції Польщі 1997 р., згідно зі ст. 15 якої «територіальна організація Республіки Польща забезпечує децентралізацію державної влади». Нова Конституція також гарантує право на територіальне самоуправління на рівні громад і, крім того, створює можливості для виникнення інших одиниць самоврядування. Безпосередньо місцевому самоврядуванню було присвячено гл. 7 Конституції Республіки Польща¹⁵⁷.

Після прийняття нового Основного Закону та парламентських виборів 1997 р. у Польщі реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації отримали друге життя. Зокрема, після парламентських виборів праве крило польського політикуму консолідувалося і зрештою впровадило реформу державного управління від 1 січня 1999 р., спрямовану на завершення процесу децентралізації. Саме тоді було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств. Замість них утворено 16 органів урядової адміністрації, підпорядкованих Прем'єр-міністрові. Потім було ліквідовано 287 державних адміністрацій та утворено 372 одиниці місцевого самоврядування на рівні повіту¹⁵⁸. Власне, під час другого етапу реформи і було утверджено сучасну систему місцевого самоврядування Польщі.

¹⁵⁷ Обзор конституционных новостей. Польша // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 1998. № 3 (24). С. 106–110.

¹⁵⁸ Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546>.

Нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування у Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему: 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн 400 тис. осіб, 373 округи (повіти), 66 з яких – міські та містечкові повіти, та 2 489 громад (гмін), які залишилися базовими одиницями адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. У цій новій системі з'явилося два нових рівні – провінції та округи, із представництвом центрального уряду у провінціях. Внаслідок реформи вирішення більшості завдань, частину з яких раніше виконувала урядова, а частину – центральна адміністрація, було передано на різні рівні місцевого самоврядування. Центральна адміністрація наразі зберігає функції контролю над територіальними одиницями щодо дотримання ними закону. Водночас реформа зберегла систему самоврядування у гмінах, запроваджену ще у 1990 р.

Адміністрація провінцій несе відповідальність за економічний і цивілізаційний розвиток регіону, а також визначає стратегію цього розвитку. До сфери повноважень адміністрації регіонів належать освіта (у тому числі її університетський сектор), медицина, соціальна допомога, модернізація сільських районів, водні ресурси, дороги і транспорт, громадська безпека, боротьба із безробіттям та використання місцевого ринку праці.

Збори, або ж асамблея воєводства, яка обирається на 4 роки шляхом загального голосування, є представницьким органом регіону, його легіслатурою. Роботою асамблеї керує президент асамблеї. Виконавча влада належить комітету, що обирається асамблеєю. Виконавчим комітетом керує маршалек, якого обирають із числа членів асамблеї (це не обов'язково має бути маршалек асамблеї). Органи самоврядування провінцій не є у будь-чому вищими за органи самоврядування округів чи громад і не контролюють їх. Усі органи місцевого самоврядування в Польщі не супідрядні між собою та формально рівні.

Асамблея воєводства голосує за місцеві устави (правові акти), які діють на території провінції. Органи самоврядування провінцій підконтрольні Прем'єр-міністрові та губернатору з питань відповідності закону прийнятих рішень.

Губернатор провінції представляє центральний уряд у воєводстві та несе відповідальність за впровадження рішень уряду у воєводстві. За кількома винятками державна адміністрація на рівні провінції

підпорядковується губернатору провінції. Губернатор може делегувати управління певними справами, що належать до його компетенції, органам територіального самоврядування. Губернатори провінцій призначаються Прем'єр-міністром, який контролює відповідність їх рішень чинному законодавству провінції. Губернатори провінцій можуть вводити у дію місцеві устави (правові акти), дія яких є обов'язковою на території всього воєводства.

Жителі округів (повітів) формують органи самоврядування так само, як і жителі громад. Округи виконують завдання, співмірні із завданнями органів самоврядування провінцій. Округи також можуть передавати зацікавленим громадам завдання, вирішення яких належить до їх повноважень, на основі відповідної угоди. Законодавчим і контролюючим органом округу є рада, що обирається на 4 роки шляхом загального голосування. Виконавчим органом є комітет, очолюваний службовцем, якого традиційно називають старостою. Діяльність округів щодо відповідності закону контролюють Прем'єр-міністр і губернатор провінції¹⁵⁹.

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі, тобто факт децентралізації державних функцій, є найголовнішим досягненням польських президентів і урядів, починаючи із 1989 р. Ця реформа відбулася у два етапи: 1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні громад (гмін) у 1989–1990 і подальших роках і розвиток владоспроможності та матеріально-технічної і фінансової бази гмін; 2) утвердження другої, третьої ланок місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності в Польщі на рівні повітів (районів) і воєводств (областей).

Суть децентралізації державної влади в Польщі полягала насамперед у передачі завдань, компетенцій та повноважень, фінансових активів і коштів із центрального (вищого) рівня на територіальний (рівень самоврядування). Відповідно, громадам було надано самостійний правовий статус і передано право власності. Громади захищали це право насамперед через суди. Одночасно було

¹⁵⁹ Mync Agnieszka. Processes of Democratization and Decentralization in Poland / Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LIT, 2001. P. 247–249.

визначено джерела доходів гмін, забезпечено їх наповнення та створено нову диференційовану систему субсидій і соціального захисту населення.

Крім того, було прийнято Закон про територіальне самоврядування, згідно з яким асамблеї провінцій представляють громади жителів цих провінцій. Такі асамблеї виконують три основних функції: 1) представляти громади у зв'язках з органами центрального державного управління; 2) створювати майданчики для обміну досвідом у сфері самоврядування і, за необхідності, також забезпечувати функції посередництва між громадами і центральною владою; 3) здійснювати контроль та аудит діяльності виконавчих комітетів, а також комунальних підприємств і організацій.

При цьому спільно з асамблеями громади також можуть формувати міжгромадські асоціації для виконання певних завдань, делегованих громадам. Більше того, громади самостійно створюють репрезентативні органи у межах країни, такі як «Асоціація Польських Міст», «Союз Польських Містечок» чи «Асоціація Сільських Громад Республіки Польща»¹⁶⁰.

На нашу думку, досвід Польщі щодо реформування місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації дає змогу визначити такі умови і напрями аналогічних реформ в Україні.

1. Необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості України, використовувати зазначені чинники на користь реформ. Важливо відмовитися від сліпого мавпування позитивного досвіду проведення такого роду реформ у державах Європи, населення і територія яких не співмірні з українськими (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чорногорія та ін.). Натомість позитивний досвід Польщі може бути зразком для України та допоможе уникнути помилок і прорахунків у запровадженні конституційних засад децентралізації публічної влади.

2. Реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації вимагають серйозного наукового обґрунтування, врахування національних

¹⁶⁰ Там само. Р. 249–257.

традицій конституціоналізму, громадівської теорії місцевого самоврядування, провідний фундатор якої М. Костомаров стверджував, що держава – це союз громад.

Наразі в Україні достатньо фахових учених-правників у сфері місцевого самоврядування, опубліковано сотні монографічних досліджень, однак немає координації щодо використання наукового потенціалу для реформ. Слід визнати хибним досвід проведення вченими схоластичних і мало потрібних практиці досліджень адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, якщо при цьому законодавці та інші практики не вважають за потрібне залучати потенціал науки до правотворчої і правозастосовної діяльності.

3. Необхідною є політична воля вищого керівництва держави щодо негайного проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Точкові, можливо навіть найбільш досконалі, закони і добрі політичні ініціативи не здатні замінити комплексних реформ у цій сфері. Президент, глава уряду та парламентарії мають бути свідомими того, що успіх проведених реформ буде відтерміновано, він не принесе миттєвих політичних дивідендів, але спричинить серйозну критику і виклики з боку політичних опонентів.

Наведене, у свою чергу, зумовлює потребу в стратегії проведення реформ. Власне, в Україні на сьогодні вона визначена: 1) реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; 2) впровадження напрацювань Конституційної комісії, що вже втілені у законопроекті № 2217а та прийняті Верховною Радою України у першому читанні 31 липня 2015 р., проте з різних причин так і не були прийняті в цілому, внесення змін до Конституції України щодо засад децентралізації, зокрема шляхом розробки та подання на розгляд українського парламенту іншої, більш модерної редакції конституційної реформи у сфері децентралізації; 3) прийняття законів України чи їх нових редакцій (про місцеве самоврядування; про місцевий референдум; про місцеві вибори; про службу в органах місцевого самоврядування та ін.); 4) затвердження на законодавчому рівні чіткої програми реалізації відповідних реформ, яка визначатиме їх суб'єктно-об'єктний склад, форми і час реалізації, очікувані результати.

4. Україні варто відмовитися від пострадянської, частково ієрархічної (супідрядно-структурованої) системи місцевого самоврядування, від адміністративної, фінансової та майнової монополії держави на місцевому рівні. Важливо подолати і пострадянську ментальність чиновників, котрі прагнуть управляти із Києва усіма суспільними процесами у найвіддаленішому селі. Цьому сприятимуть насамперед: 1) модернізація системи локальних форм електоральної та партисипаторної демократії; 2) запровадження дієвих механізмів фінансової децентралізації.

Децентралізація буде ефективною лише у поєднанні з демократією. Окрім інституту місцевих виборів, який потребує нагального оновлення, що підтвердили результати і перебіг місцевих виборів восени 2015 р., територіальній громаді слід надати легітимний інструментарій для безпосереднього вирішення проблем місцевого значення – місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо. Локальна демократія є надійним запобіжником проти свавілля бюрократії.

5. Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації має бути поетапною. Втім, слід усвідомлювати, що Україна вже згаяла відведений для реформ час і не має 8 років перерви між укріпленням владоспроможності територіальних громад та інших ланок місцевого самоврядування. Тому найпершим завданням реформаторів є запровадження дієвих стимулів для швидкого об'єднання територіальних громад, посилення їх компетентнісної, фінансової, майнової та матеріально-технічної бази.

6. Необхідно усвідомити, що ефективні реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади вимагають залучення значного обсягу позабюджетних коштів. Наприклад, Польща на другому етапі реформ лише у 1999–2003 рр. використала для децентралізації 6 млрд євро¹⁶¹. Нині реформи із децентралізації в Україні щедро фінансують різноманітні донори – від програм Ради Європи до урядових програм окремих держав світу, – які виділяють фінансування для найрізноманітніших суб'єктів. Однак відчутним є брак координації та керованості цих коштів для проведення реальних реформ із децентралізації. У цьому

¹⁶¹ Ведерникова И. Децентрализация: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989? // Зеркало недели. 2014. № 26. 18 июля.

сенсі заслуговує на увагу досвід Є. Регульського щодо створення ним єдиного фонду для проведення реформ.

7. Необхідно вже зараз, не очікуючи прийняття у другому читанні нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489), розпочати підготовку нових службовців органів місцевого самоврядування, які не стануть «зменшеною копією» державних чиновників, а набудуть нових компетенцій і впроваджуватимуть у життя новітню європейську філософію публічної служби. Очевидно, що потенційними службовцями місцевого самоврядування мають стати соціально активні місцеві лідери, які отримають належні навички і вміння публічного адміністрування за нових реалій.

Перелік чинників можна продовжувати і далі, однак хотілося б процитувати М. Желяка, який дуже влучно зауважив: «Історія польських реформ свідчить, що для успішного їх упровадження необхідною є комбінація трьох основних факторів: політичної волі істеблішменту, готових експертних розробок та підтримки суспільства»¹⁶². Очевидно, що саме ці складові наразі і мають віднайти українська держава та суспільство для свого успішного розвитку.

2.9. Місцеве самоврядування в Угорщині

Сучасна посткомуністична система місцевого самоврядування та управління в Угорщині бере свій початок у двох послідовних хвилях конституційних реформ 1990 та 1994 рр., що отримали продовження у спеціальних законах у сфері місцевого публічного управління. Так, Законом 1990 р. № LXV і Законом 1994 р. № LXIII було визнано права муніципалітетів на самоврядування і трансформовано всю систему державного управління: від місцевих рад центрального підпорядкування із комуністичних часів до автономних, обраних у демократичний спосіб муніципальних органів самоврядування. Нова система реалізувала принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, підписаної членами Ради Європи, та історичні традиції угорського національного державного управління.

¹⁶² Желяк Маркіян. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546>.

У рамках місцевих органів самоврядування послідовними правовими діями було утворено дворівневу – на основі історичних традицій – систему, в якій муніципалітети (села, містечка/міста) є основними одиницями системи, на той час як округи формують середній рівень. Між цими двома рівнями немає жодної ієрархії, оскільки вони наділені різними обов'язками. Деякі міста мають права округів та діють і як муніципалітети, і як округи.

Столиця Угорщини – Будапешт, який удев'ятеро більший від другого за величиною міста Дебрецена, має особливий правовий статус зі своєю власною дворівневою системою місцевого самоврядування. Ця система складається із органів самоврядування Будапешта і місцевих органів самоврядування 23 районів столиці. За цією системою районні органи управління виконують роль і функції муніципальних органів самоврядування незалежно від органів управління всією столицею¹⁶³.

Вимоги щодо структурних фондів ЄС підштовхнули до створення 7 статистичних регіонів, які не мають такої організаційної форми як обрані чи призначені керівники або адміністративний персонал. Крім того, між муніципалітетами та округами в Угорщині заплановано наявність середнього рівня, але його ще не було запроваджено.

Муніципальні органи управління в Угорщині мають імперативні та факультативні обов'язки щодо надання послуг відповідно до переліку, наведеного у Законі про місцеві органи самоврядування, та визначеного парламентом. Імперативні обов'язки можна поділити на дві категорії: основні завдання, обов'язкові для кожного поселення в Угорщині незалежно від розмірів муніципалітету та кількості його населення, і функції, делеговані згідно із законодавством як імперативні для великих поселень.

Закон визначає імперативні завдання для місцевих органів самоврядування таким чином: муніципалітети зобов'язані гарантувати дошкільну та початкову освіту, базове медико-санітарне обслуговування і послуги із соціального забезпечення, освітлення громадських місць, наявність кладовищ, чистоту питної води, а також захист етнічних і національних меншин. Імперативні функції,

¹⁶³ Soós, Gábor. Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 241–244.

делеговані правовим шляхом містам із більшими можливостями, охоплюють утримання пожежних бригад, служби рятівних операцій із використанням додаткових технічних засобів і широкий перелік служб соціального забезпечення. Закон також визначає факультативні обов'язки, надаючи місцевим органам самоврядування право добровільно брати на себе й інші зобов'язання, якщо ці завдання ще не було доручено іншим адміністративним органам за законодавством або якщо місцеві органи самоврядування мають достатньо власних ресурсів для їх виконання.

Згідно з Конституцією Угорщини утворення органів місцевого самоврядування та забезпечення їх дієвості є правовим обов'язком місцевих громадян. Теоретично саме громадяни Угорщини самоорганізуються на місцях і самі керують собою. Вони можуть здійснювати безпосереднє управління шляхом прямої участі або керувати опосередковано, обравши раду. Ця формула місцевого самоврядування Угорщини має і свій правовий вимір: «Виборці, які мають право бути обраними, користуються своїм правом на місцеве самоврядування через репрезентативний орган, який вони обирають, та через місцевий референдум»¹⁶⁴.

За Конституцією Угорщини 2012 р. місцевий референдум розглядається нарівні з опосередкованим представництвом. Із правової та конституційної точки зору місцевий референдум в Угорщині є настільки ж легітимною інституцією, як і місцеві вибори, на яких прямим голосуванням обирають мера та раду місцевого органу самоврядування. У Законі про місцеве самоврядування цілий розділ присвячено місцевим референдумам і народним ініціативам. Частка громадян, необхідна для ініціації референдуму, становить від 10 до 25 % виборців для місцевих референдумів і від 5 до 10 % виборців для народних ініціатив. Фактичні межі визначаються самими місцевими органами самоврядування.

Мери муніципалітетів, окремих районів і самої столиці Угорщини Будапешта обираються прямим голосуванням. Хоча раніше, із 1990 по 1994 рр., шляхом прямого голосування обиралися лише мери невеликих муніципалітетів Угорщини.

За посадою мери є членами місцевих рад (якщо їх не було обрано як представників). Виборчі системи великих і маленьких

¹⁶⁴ Там само. Р. 241–244.

муніципалітетів мають певні відмінності. У муніципалітетах, кількість населення в яких не перевищує 10 тис. жителів, виборці можуть обирати із єдиного списку стільки кандидатів, скільки місць є у місцевій раді. У більших муніципалітетах визначено по десять або більше окремих виборчих округів, громадяни можуть голосувати за одного із кандидатів у відповідних округах. Близько 40 % місць розподілено між компенсаційними списками організацій (партій і неурядових організацій), які висувають своїх кандидатів; цей механізм більш пропорційно визначає склад місцевих рад. Ради столиці та округів також обираються шляхом прямого голосування на основі партійних списків. Так, наприклад, виборці Будапешта отримують мінімум чотири бюлетені для обрання представника виборчого округу, мера району, мера столиці та списки для ради столиці¹⁶⁵.

Найвпливовішими суб'єктами у процесі прийняття рішень на місцевому рівні є рада представників, комітети, мер і керівник адміністративної служби або нотаріус. Основні права та повноваження покладено на представницький орган, який може делегувати повноваження комітетам, меру, місцевим органам самоврядування меншин та органам управління районів, а також визначає та організовує процедури дій за допомогою постанов.

Мер уособлює представницький орган та застосовує владу за його допомогою. Він або вона також відповідає за виконання місцевої політики і вирішує місцеві та державні адміністративні завдання. Мер користується правами роботодавця стосовно віце-мера, керівника адміністративної служби та голів місцевих органів самоврядування. Представницький орган призначає керівника адміністративної служби за результатами відкритого конкурсу. Керівник адміністративної служби керує поточними справами офісу місцевого органу самоврядування та користується правами роботодавця стосовно державних службовців, найнятих для роботи в офісі.

Особливим суб'єктом місцевого самоврядування в Угорщині є місцеві органи самоврядування меншин. Меншини в Угорщині розпорошені по країні, тому система їх місцевого представництва не може брати за основу систему територіальних одиниць. Етнічні та національні меншини в Угорщині мають право формувати свої місцеві органи самоврядування за допомогою особливої виборчої процедури. Муніципальні ради повинні отримати згоду місцевих

¹⁶⁵ Там само. Р. 244.

органів самоврядування меншин для прийняття рішень, які стосуються освітніх та культурних інтересів меншин, тощо.

Закон про місцеві органи самоврядування меншин визнає право окремих осіб обирати свою ідентичність, таким чином, вибір ідентичності є абсолютно вільним і конфіденційним. Кандидати можуть висувати свою кандидатуру, а виборці – голосувати на виборах для меншин без необхідності підтвердження приналежності до етнічної чи національної меншини, яку вони представляють і за яку голосують¹⁶⁶.

Автономію місцевих органів самоврядування гарантовано Конституцією Угорщини. В Основному Законі унормовано територіальний поділ Угорщини, – столиця, округи, містечка та села, – і гарантовано право цих одиниць на місцеве самоврядування. До того ж, ст. 34 Конституції Угорщини визначено мету і принципи взаємодії місцевого самоврядування та держави: «Місцеві органи влади і держава взаємодіють в інтересах досягнення спільних цілей суспільства. ...Для виконання своїх безпосередніх обов'язків і повноважень місцевий орган влади може мати право на відповідну бюджетну та іншу матеріальну підтримку. Закон може передбачати спільне виконання беззаперечних обов'язків місцевого органу влади»¹⁶⁷. Тобто Угорщина конституювала принцип паритетного партнерства між органами місцевого самоврядування та державою в інтересах громадянського суспільства.

Кожна спільнота в Угорщині має право на місцеве самоврядування, а кожен місцевий орган самоврядування має такі ж основні права, захищені Конституційним Судом та іншими судами. Найпершим із цих прав є право місцевого репрезентативного органу «незалежно регулювати та управляти справами місцевого самоврядування, його рішення можуть розглядатися лише з точки зору їх легітимності». За змістом цього ж пункту місцеві органи самоврядування повинні самостійно керувати своїми фінансовими та економічними справами, мають право на фінансування для виконання своїх обов'язків і на використання місцевих податків.

¹⁶⁶ Temesi, István. Local Government in Hungary. In : Horváth, Tamás M. (Ed.): Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest : Local Government and Public Service Initiative, 2000.

¹⁶⁷ Конституція Угорщини, яка набула чинності з 1 січня 2012 р. // Інтернет-бібліотека конституцій мира Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=298&page=3>.

Податки для місцевих органів самоврядування можуть визначатися лише законодавством¹⁶⁸.

Компенсацією за примусове злиття упродовж комуністичного періоду є право кожної місцевої спільноти сформувати власний місцевий орган самоврядування. Наступне застосування цього принципу призвело до високофрагментованої системи місцевого самоврядування, хоча це і не виняток для Європи. Кожен населений пункт став незалежною, автономною одиницею місцевого самоврядування, а кількість таких місцевих одиниць зросла із менш ніж 1 600 до понад 3 100. У середньому компетенція органу місцевого самоврядування охоплює трохи більше 3 200 жителів, а населення понад половини місцевих органів самоврядування не перевищує 1 тис. осіб (хоча вони становлять лише 7,7 % від населення Угорщини).

Поширене визнання принципу автономії можна проілюструвати тим фактом, що кількість місцевих органів самоврядування все ще зростає. Із 1990 р. парламент Угорщини дав дозвіл на вихід понад 80 невеликих спільнот, незважаючи на те, що ці нові одиниці місцевого самоврядування часто дуже малі (компетенція найдрібнішої охоплює усього 148 жителів) і вихід зазвичай умотивовано економічними причинами. Наприклад, поселення, яке нещодавно відділилося, становить усього одну п'яту від населення містечка, до якого воно раніше належало, однак до виходу воно забезпечувало сплату половини муніципального податку.

Автономія одиниць місцевого самоврядування середнього рівня є менш захищеною. У 1990 р. конституційний устрій надав пріоритет муніципалітетам і знехтував питання визначення середнього рівня. Відтоді інтереси, дотримання яких покладено на наявні інституційні механізми, зробили влаштування цього рівня дуже тяжким. Натомість історія округів буквально нараховує тисячоліття, вони названі у Конституції, однак не мають незалежної податкової основи, а їх повноваження обмежені. Потреба регіонального рівня в отриманні фінансування з боку ЄС змусила парламент заснувати 7 регіонів, однак наразі вони є статистичними одиницями і не мають жодного інституційного механізму¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Конституція Угорщини. URL: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf>.

¹⁶⁹ Soós, Gábor. Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe.

Спершу правовий контроль за місцевими органами самоврядування належав до обов'язків комісарів республіки, але відтоді ці повноваження було передано керівникам державної адміністрації столиці та округів. Якщо місцеві органи самоврядування не виконують рішень керівників державної адміністрації добровільно, Конституційний Суд має право скасувати неконституційні постанови місцевих органів самоврядування. Є лише правовий контроль за рішеннями місцевих органів самоврядування; жодна зовнішня установа не має права оцінювати субстантивний зміст рішень місцевої громади.

За виняткових обставин парламент Угорщини має право розпустити репрезентативний орган одиниці місцевого самоврядування, однак при цьому повинен призначити дату виборів протягом 60 днів. Застосування цього права є дійсно винятковим. Хоча упродовж останніх 12 років парламент ефективно лякав деякі нефункціонуючі органи місцевого самоврядування розпуском, парламентські партії ніколи не зловживали цією можливістю.

Досвід свідчить, що суди, особливо Конституційний Суд, ефективно захищають правову автономію місцевих органів самоврядування. У цьому аспекті принцип верховенства права в Угорщині справді працює.

Хоча в Угорщині правова автономія є захищеною, фінансова автономія місцевих органів самоврядування обмежується дедалі більш значною мірою в один із трьох способів. *По-перше*, центральне регулювання щоразу глибше проникає у надання послуг із боку місцевих органів самоврядування. Функціональну автономію не можна вимірювати лише за кількістю та важливістю завдань, переданих на місцевий рівень.

Наявність і поширеність централізовано регульованих кількісних та якісних стандартів для децентралізованих послуг також впливає на ступінь автономії. Рівень центрального регулювання для різних послуг є різним. Наприклад, освіта всюди є високо інституалізованою сферою політики, оскільки підручники, вимоги до мінімальної кваліфікації, розмір заробітної плати вчителів, і навіть розміри класної кімнати визначено нормативно. Схожою сферою є місцевий адміністративний персонал. Суть у

тому, що і кількість, і обсяги такого регулювання повільно зростають. Чисельність таких стандартів збільшується від початку 90-х рр. XX ст. Хоча цей процес може підвищити раціональність та ефективність місцевих послуг, звісно, він обмежує місцеву автономію.

Поступове реформування системи місцевого самоврядування не змогло підтримати місцеву автономію, анонсовану в 1990 р. Разом із тим є думка, що обмеження свободи місцевих органів самоврядування у високофрагментованій системі сприяло поліпшенню якості надання місцевих послуг в Угорщині, не завдаючи значної шкоди її основним принципам.

Іншим обмеженням є дедалі частіші скарги місцевих органів самоврядування, які постійно з'являються на порядку денному дебатів щодо відносин між центральним рівнем і місцевими одиницями. Керівники місцевих органів самоврядування часто вважають, що обов'язки, передані на місцевий рівень, не відповідають низькому рівню відповідного державного фінансування, передбаченого для їх виконання. Парламент передає муніципалітетам нові обов'язки, забезпечуючи однак лише частину необхідного фінансування. Більше того, кількісні та якісні стандарти, регульовані на центральному рівні, часто вимагають значних коштів. Наприклад, рівень заробітної плати для місцевих працівників бюджетної сфери та державних службовців визначає держава, проте виплачують її місцеві органи самоврядування. Уряд може збільшити основну заробітну плату державних службовців, однак лише за умови часткової компенсації з боку місцевих органів самоврядування¹⁷⁰.

Керівники місцевих органів самоврядування посиляються на Конституцію Угорщини і Закон про місцеві органи самоврядування, які чітко визначають, що вони «мають право на державну підтримку згідно з діапазоном таких обов'язків». За змістом цього аргументу місцеві органи самоврядування мають право на повну підтримку. Незважаючи на викладене, представники держави заявляють, що їх єдиним обов'язком є створення можливості для отримання прибутку на місцях, який необов'язково є державним відрахуванням, а реальна проблема полягає у тому, що керівники місцевих органів самоврядування не хочуть протистояти своїм виборцям і вносити

¹⁷⁰ Там само. Р. 251–256.

пропозиції щодо підвищення місцевих податків. Якими б не були аргументи, поле для маневру місцевих органів самоврядування в Угорщині обмежено недостатністю фінансування, передбаченого для виконання імперативних завдань.

Подібною і, можливо, найважливішою проблемою є фінансова залежність місцевих органів самоврядування від державних ресурсів. Державні відрахування все ще залишаються найважливішим джерелом муніципальних бюджетів.

Менше 1/3 прибутків місцевих органів самоврядування в Угорщині надходить від місцевих податків. Найважливішим місцевим податком є податок на прибутки суб'єктів підприємницької діяльності. Різниця у сумах коштів, отриманих різними місцевими органами самоврядування від податку на прибутки суб'єктів підприємницької діяльності, є величезною. Так, столичне місто Будапешт збирає 45 % цього прибутку. Натомість в Угорщині є муніципалітети, де надходження коштів від такого податку є мінімальним.

Частково це наслідок економічного розвитку, однак наявність або відсутність політичної сміливості також впливають на рівень податку на прибутки суб'єктів підприємницької діяльності. Факт, що лише незначну частину місцевих податків збирають із громадян (майже 10 % всіх місцевих податків), також засвідчує наявність проблеми політичної підтримки.

Загалом нормативно-правова автономія місцевих органів самоврядування в Угорщині захищена згідно з первинним порядком, визначеним у Конституції та Законі про місцеві органи самоврядування. Попри наведене у плані фінансової автономії мети реформи місцевого самоврядування щодо створення життєздатної системи, спроможної до місцевого самоуправління, вдалося досягти лише частково.

Єдиною найважливішою реформою місцевого самоврядування в Угорщині було запровадження системи демократичного місцевого управління у 1990 р. Відбулася заміна попередньої комуністичної системи із високим рівнем централізації з боку Комуністичної партії новим інституційним утворенням, яке мало бути демократичнішим, ефективнішим і спроможним урівноважити владу центрального рівня управління. Із часу запровадження цієї широкомасштабної реформи було внесено лише декілька важливих змін. Однак усе ж за останні 13 років на місцевому рівні відбулося багато подій.

Спроможність місцевого самоврядування вимагає певного рівня загальноприйнятої легітимності. Прийняття місцевого самоврядування як політичної установи є передумовою стабільного місцевого самоуправління. Запровадження системи місцевого самоврядування в Угорщині та подальше її удосконалення – як заплановане, так і незаплановане – сформували спроможність демократичного самоврядування на субнаціональному рівні.

2.10. Місцеве самоврядування у державах Балтії

Реформу органів місцевого самоврядування та управління було проведено в усіх трьох країнах Балтії, – Естонії, Латвії та Литві, – після утвердження (поновлення) їх національної державності та декомунізації. Впровадження реформ місцевого самоврядування та управління у республіках Балтії стало одним із найважливіших завдань перехідного періоду від командної радянської до вільної ринкової економіки. Є декілька спільних рис в організації реформ місцевого самоврядування в Естонії, Латвії та Литві, однак кожна із цих Балтійських держав має власні відмінності та особливості в організації системи місцевого самоврядування та управління. Розглянемо їх докладніше.

Усі три республіки Балтії отримали у спадок від колишнього СРСР радянську систему органів місцевого самоврядування. Упродовж 50-річного періоду, коли у країнах Балтії панував радянський режим, запроваджений колишнім СРСР ще із часів окупації цих республік на початку Другої світової війни, місцевого самоврядування насправді не існувало, хоча формально громадяни Латвії, Литви, Естонії, як і громадяни інших колишніх радянських республік, обирали місцеві ради.

Місцевому самоврядуванню радянської доби в республіках Балтії були властиві типові риси режиму: висунення кандидатів до рад було недемократичним з огляду на безальтернативність «виборів»; кандидатури мали бути схвалені місцевими органами комуністичної партії; місцеві органи самоврядування не були наділені реальною владою, оскільки найважливіші рішення мали отримати схвалення місцевих органів комуністичної партії, а часто й органів вищого рівня, перш ніж можна було вчиняти будь-які дії. До того ж сама система «рад всіх рівнів» мала ієрархічний, чітко централізований характер і виключала будь-які ініціативи на місцях,

окрім заявлених організаціями комуністичної партії на місцях. Місцеві органи самоврядування «обиралися» кожні два з половиною роки, а робочі сесії проводилися принаймні чотири рази на рік.

З урахуванням територіального чинника і кількості населення республіки Балтії мали просту, однорівневу систему органів місцевого самоврядування. Лише Рига була єдиним містом Латвії, де система місцевого самоврядування мала два рівні. Вищий рівень становила міська рада та її виконавчі органи; нижчий рівень складався із 6 районних рад та їх виконавчих органів. Кількість депутатів у всіх місцевих радах була надмірною.

Запровадження деяких елементів демократизації місцевого самоврядування у республіках Балтії припало на останні роки існування колишнього СРСР і час зміцнення національних еліт у радянських республіках. Вибори до місцевих рад, проведені у грудні 1989 р. в усіх трьох республіках Балтії, стали першими демократичними виборами за післявоєнний період. Ці вибори були конкурентними, оскільки на кожен пост балотувалося більше одного кандидата, і було впроваджено мажоритарну систему¹⁷¹.

У Латвії, Литві та Естонії загальні засади організації та розвитку місцевого самоврядування почали відтворювати основоположні цінності та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Ця Хартія стала доктринальним дороговказом розвитку місцевого самоврядування у республіках Балтії, а після проголошення (відновлення) їх незалежної державності була ратифікована парламентами Латвії (1996 р.), Литви (1999 р.), Естонії (1994 р.) і стала частиною їх чинного законодавства.

Визначальні принципи, які регулюють місцеве самоврядування, викладено також у Конституції Естонської Республіки і Конституції Литовської Республіки. Наприклад, Основний Закон Естонії передбачає, що всі питання місцевого життя вирішуються і регулюються органами місцевого самоврядування, які діють самостійно згідно із законом. Глава 10 «Міське самоврядування і управління» Конституції Литовської Республіки надає адміністративним одиницям право на вільне та незалежне управління у межах їх компетенції за рішенням органів місцевого самоврядування.

¹⁷¹ Vanags, Edvins / Vilka, Inga. Local government reform in the Baltic countries. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 309–314.

У свою чергу, Основний Закон Литви надає органам місцевого самоврядування право розробляти та приймати власні бюджети, встановлювати місцеві тарифи і стягувати місцеві податки¹⁷². Натомість у Конституції Республіки Латвія (*Satversme*) не наведено жодних положень щодо принципів місцевого самоврядування. Тому наразі готуються пропозиції стосовно внесення поправок до *Satversme*, зокрема доповнення її главою про функції і роль місцевого самоврядування.

Цілі реформ місцевого самоврядування схожі в усіх трьох республіках Балтії. Зокрема, такі реформи мають забезпечити подальшу демократизацію і децентралізацію державної влади та управління, поліпшення якості громадських послуг, що надаються місцевим жителям, залучення їх до процесу управління.

Для країн Балтії спільним є той факт, що декілька законів про місцеве самоврядування у кожній із цих країн було прийнято упродовж одного десятиріччя. Наприклад, у Латвії перші закони про місцеве самоврядування було прийнято 15 лютого 1990 р., коли Верховна Рада Латвійської РСР прийняла 3 окремих закони про районні, міські та сільські органи місцевого самоврядування. Незадовго до відновлення незалежної Латвійської Республіки – процесу, в якому органи місцевого самоврядування відіграли визначну роль, Верховна Рада Латвійської РСР прийняла закони «Про муніципалітети малих і великих міст» і «Про сільські муніципалітети» (24 квітня 1991 р.).

Згодом, 5 лютого 1992 р. у Латвії було прийнято новий Закон про регіональне управління. Закони про місцеве самоврядування, прийняті у 1991 та 1992 рр., більшою мірою були орієнтовані на децентралізацію і незалежність органів місцевого самоврядування. Особливий закон, що стосувався управління столицею і найбільшим містом Латвії – Ригою, було прийнято 10 червня 1992 р. Водночас ці окремі закони не створили цілком нової системи місцевого самоврядування, хоча і започаткували відповідні реформи.

Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий 19 травня 1994 р., став першим законом в історії Латвії, що стосувався всіх

¹⁷² Beksta, Aruna / Petkevicius Algirdas. Local government in Lithuania. In : Horvath, Tamas M. (Ed.): Decentralization: Experiments and reforms. Local governments in Central and Eastern Europe, vol. 1. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. P. 165–215.

органів місцевого самоврядування – сільських муніципалітетів, муніципалітетів малих і великих міст і регіональних органів місцевого самоврядування. Це найважливіший нормативний документ, що регулює роботу органів місцевого самоврядування в Латвії, оскільки у Конституції Латвійської Республіки, як уже зазначалося, немає відповідних розділів і положень. Водночас порівняно із законами Латвії про місцеве самоврядування, прийнятими у 1991 та 1992 рр., Закон «Про місцеве самоврядування» від 19 травня 1994 р. був більшою мірою орієнтований на централізацію місцевого самоврядування. Із часу прийняття цього Закону до нього було внесено понад 10 поправок.

На початку 90-х рр. XX ст. в усіх республіках Балтії функціонувала дворівнева система місцевого самоврядування, проте до наших днів вона збереглася лише в Латвії. На сьогодні в Естонії та Литві запроваджено однорівневу систему місцевого самоврядування. В Естонії колишній другий рівень системи місцевого самоврядування – районні (окружні) органи місцевого самоврядування – було скасовано відповідно до Закону про упорядкування округів, що почав діяти із 17 жовтня 1993 р. У Литві колишні органи місцевого самоврядування першого рівня було скасовано, а колишній другий рівень – районні органи місцевого самоврядування – став єдиним у системі місцевого самоврядування¹⁷³.

Разом із тим процеси спрощення системи і структури місцевого самоврядування в республіках Балтії призвели й до подрібненості територіальних громад. Так, на початку 2016 р. в Естонії налічувалося 213 муніципалітетів, у Литві – 60, а в Латвії – 110 муніципалітетів і 9 міст¹⁷⁴. При цьому в республіках Балтії, після вступу їх до ЄС, очевидними залишаються демографічні проблеми, а саме – тенденція до сталого зменшення кількості населення та посилення процесів урбанізації.

Компетенція органів місцевого самоврядування в республіках Балтії відповідає завданням і функціям місцевого самоврядування в ЄС. Так, згідно із Законом «Про місцеве самоврядування» головними

¹⁷³ Vanags, Edvins / Vilka, Inga. Local government reform in the Baltic countries. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 311–314.

¹⁷⁴ Дейвід Янг. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International : Stockholm, 2016. С. 9, 21, 27.

функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування Латвії є:

- організація надання якісних муніципальних послуг (водо- і теплопостачання, обслуговування каналізаційних мереж, збирання та утилізація відходів тощо);

- підтримання у належному стані адміністративної території, забезпечення її відповідного санітарного стану (будівництво, реконструкція та утримання вулиць, доріг і площ; забезпечення освітлення вулиць, площ та інших територій громадського користування; контроль за збиранням і утилізацією індустриальних відходів; утворення та утримання цвинтарів тощо);

- установлення порядку користування лісами і водами, що належать громадам, якщо це передбачено законом;

- забезпечення надання освітніх послуг і сприяння розвитку культури;

- сприяння охороні здоров'я громадян та їх здоровому способу життя;

- забезпечення адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і соціально незахищеним особам;

- питання усиновлення та опікунства;

- створення і підтримання у належному стані житлового фонду місцевого самоврядування, надання жителям допомоги з питань забезпечення житлом;

- сприяння розвитку підприємництва на відповідній адміністративній території;

- запобігання безробіттю, організація оплачуваних тимчасових громадських робіт для безробітних;

- забезпечення громадського порядку;

- реєстрація шлюбів та інших актів цивільного стану;

- організація виборів до міської ради і ради сільського муніципалітету, а також формування корпусу судових засідателів;

- участь в організації заходів цивільної територіальної оборони тощо.

Схожі за змістом завдання, функції та повноваження (у різних інтерпретаціях) визначено також і конституціями та законами про місцеве самоврядування Литви та Естонії.

При визначенні розподілу функцій між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, приватним сектором і неурядовими організаціями у республіках Балтії повною мірою діє

принцип субсидіарності: найкращі моделі та інструментарії вирішення проблем застосовуються на найнижчому рівні, найближчому до людей. Жодне завдання не вирішується на більш високому рівні, ніж це необхідно.

У деяких органах місцевого самоврядування запроваджено Комплексне та системне управління якістю і Стандарт ISO 9000. Популярними є такі елементи «Нової моделі управління суспільством» (НМУС) в органах місцевого самоврядування країн Балтії: зосередженість на типі керівництва, здійснюваному власниками підприємств, і стилі управління, притаманному приватному сектору; децентралізація державного управління і громадських послуг; приватизація, забезпечення виконання, регулювання продуктивності та прозорість/підзвітність; конкуренція і право вибору; поліпшення управління людськими ресурсами; впровадження інформаційних технологій; гнучкість; орієнтованість на споживача; залучення громадян до прийняття рішень¹⁷⁵.

Разом із тим законодавство у частині виборів до представницьких органів місцевого самоврядування у республіках Балтії значною мірою відрізняється. Навіть стосовно надання активного та пасивного права голосу на місцевих виборах. Так, у Латвії право голосувати за депутатів місцевих рад надається лише громадянам Латвійської Республіки. В Естонії право голосувати за депутатів місцевих рад надається не лише громадянам Естонської Республіки, а також і особам, які не є громадянами республіки, але проживають на території, управління якою належить до компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, принаймні впродовж 5 років. Втім, такі особи не мають права бути обраними до місцевих рад. Лише громадяни Естонії наділені й одним, й іншим правом – обирати і бути обраними. У Литві, як і в Латвії, лише громадяни Республіки Литва мали право обирати посадовців місцевих рад до 2002 р. Однак із 2002 р. особи, які не є громадянами Литовської Республіки, також отримали обидва права – обирати і бути обраними.

Представницьким органом місцевих громад у республіках Балтії є місцеві ради. Відмінність між формуванням муніципальних і

¹⁷⁵ Vanags, Edvins / Vilka, Inga. Local government reform in the Baltic countries. In : Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 313–314.

районних рад у Латвії полягає у такому: до складу перших входять депутати, обрані шляхом прямого голосування, а до складу других – особи із числа голів муніципальних рад. Голова ради обирається таємним голосуванням із числа депутатів відповідної ради простою більшістю голосів. У країнах Балтії немає мерів, які прямо обираються населенням.

Діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування у республіках Балтії регламентується статутами. В Латвії зміст статутів органів місцевого самоврядування, що визначають організацію роботи місцевих рад, має відповідати Закону «Про органи місцевого самоврядування» і зразкам статутів, схвалених Кабінетом Міністрів.

Формою діяльності місцевої ради у Латвії є її засідання, а також робота постійних комітетів/комісій. Засідання ради проводяться принаймні раз на місяць і мають бути відкритими для громадськості. Рішення може бути прийнято, якщо на засіданні присутні більше половини депутатів. Якщо законом не встановлено інше, рішення муніципальних рад ухвалюються простою більшістю голосів депутатів. Рішення ради має бути доведено до відома кожного жителя згідно з процедурами, регламентованими статутами органів місцевого самоврядування. Рада обирає членів постійних комітетів із числа своїх депутатів. Ці комітети готують питання до розгляду на засіданнях ради, подають доповідь/пояснювальну записку з питань, що належать до їх компетенції, контролюють роботу місцевих підприємств і організацій, перевіряють проекти бюджету, тощо. Два постійних комітети – фінансовий і соціальний, з питань освіти та культури – є обов’язковими для кожного органу місцевого самоврядування. Інші постійні комітети може бути засновано або запроваджено згідно зі статутами органів місцевого самоврядування. Кожна асоціація виборців чи політична організація має бути представлена у кожному комітеті пропорційно результатам виборів до ради. Кожен депутат має бути членом принаймні одного комітету. Члени комітету обирають його голову, за винятком фінансового комітету, який очолює голова ради. Рада може засновувати комісії чи робочі групи, до складу яких входять депутати і жителі муніципалітету.

Голова місцевої ради у Латвії контролює її роботу, координує розгляд питань у комітетах, представляє місцеве самоврядування у всіх його компетенціях, підписує угоди та інші юридичні документи від імені органу місцевого самоврядування. Голова місцевої ради є

штатним працівником органу місцевого самоврядування – посадовою особою місцевого самоврядування. Упродовж терміну перебування на цій посаді він не має права здійснювати іншу оплачувану діяльність, за винятком наукової, педагогічної або творчої. За пропозицією голови рада призначає виконавчого директора, відповідального за діяльність закладів, підприємств та організацій, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Виконавчий директор не може бути депутатом. Якщо орган місцевого самоврядування не призначає виконавчого директора, голова ради виконує його обов'язки. Посада виконавчого директора є обов'язковою в органах місцевого самоврядування, якщо на відповідній території проживає понад 5 тис. осіб.

Закон Латвійської Республіки «Про органи місцевого самоврядування» не встановлює обмежень щодо формування структури публічної адміністрації для органів місцевого самоврядування в Латвії. Адміністрації у великих і малих містах зазвичай поділені на департаменти та секції, але у більшості сільських муніципалітетів такого поділу немає, оскільки їх штат часто не перевищує 5–7 працівників. Кожен заклад або підприємство системи місцевого самоврядування має власну внутрішню структуру управління¹⁷⁶.

Упровадження реформ органів місцевого самоврядування залишається одним із найважливіших завдань трансформаційного періоду для республік Балтії. Принципами реформи органів місцевого самоврядування є демократизація і децентралізація управління; незалежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду; свобода дій у межах закону; незалежність місцевих бюджетів; застосування економічних (а не командних) методів управління.

Подальше проведення реформ необхідне для посилення місцевих громад і надання широкого спектру якісних публічних (адміністративних) послуг жителям на місцях. Перспективними завданнями реформ місцевого самоврядування у республіках Балтії є:

- запровадження демократичних стандартів ЄС і Ради Європи у сфері територіальної організації публічної влади;
- лібералізація виборчого законодавства та широке запровадження партисипаторних форм демократії із використанням потенціалу «*e-демократії*»;

¹⁷⁶ Там само. Р. 316–330.

- посилення інтеграції між місцевими громадами;
- розвиток місцевої бюджетної системи та забезпечення фінансової децентралізації місцевих громад;
- удосконалення системи вирівнювання фінансування місцевих громад;
- розвиток територіальної статистичної системи;
- удосконалення методів соціально-економічного планування;
- запровадження принципів стратегічного управління;
- удосконалення публічної служби на місцях тощо.

Окремі із наведених вище завдань успішно реалізуються у країнах Балтії вже сьогодні. Зокрема, завдання щодо формування владоспроможних територіальних громад через їх добровільне об'єднання та запровадження фінансової децентралізації. Наприклад, в Естонії з 2004 р. діє Закон «Про підтримку добровільного об'єднання», а також передбачено гранти для ОТГ. Останній перебачає, що в такій ОТГ:

- кожна громада отримує кошти у розмірі 50 євро на особу;
- фонд розвитку новоствореної ОТГ становить від 150 до 400 тис. євро;
- ОТГ отримує грант наприкінці року, в якому було завершено об'єднання;
- колишні виборні посадові особи місцевого самоврядування отримують компенсацію у разі втрати роботи внаслідок об'єднання громад тощо.¹⁷⁷

У більшості випадків наведені стимулюючі механізми каталізували об'єднання територіальних громад – міст і волостей. При цьому «центрами тяжіння» стають насамперед міста Естонії. Хоча про повне завершення процесу децентралізації в Естонії на сьогодні не йдеться.

На нашу думку, республіки Балтії як важливий компонент ЄС та надійні зовнішньополітичні партнери України наразі не лише засвідчують успіх модернізації системи місцевого самоврядування та управління, а й демонструють приклад належної імплементації цінностей і принципів ЄС щодо розбудови владоспроможного місцевого самоврядування та ефективної територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Наведений приклад

¹⁷⁷ Ткачук А. Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2014. С. 12–13.

балтійських держав набуває важливого значення для України у контексті вступу в дію із 1 вересня 2017 р. укладеної ще 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр.¹⁷⁸

2.11. Місцеве самоврядування у Швейцарії

Правова основа місцевого самоврядування та управління у Швейцарії має трирівневу структуру. Так, можна виокремити федеральне законодавство про місцеве самоврядування та управління, законодавство суб'єктів Федерації і муніципальні правові акти у цій сфері. Законодавче регулювання на федеральному рівні обмежено наведенням конституційних основ місцевого самоврядування у ст. 50 Конституції Швейцарської Конфедерації, делегуванням на законодавчому рівні повноважень федеральних органів органам місцевого самоврядування (наприклад, Закон Швейцарської Конфедерації «Про цивільну оборону» від 6 травня 1995 р.) і визначенням основ адміністративного нагляду за діяльністю муніципальних органів.

У Конституції Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р., що вступила у дію із 1 січня 2000 р., місцевому самоврядуванню присвячено лише ст. 50 розд. 3 «Комуни», який і складається лише із цієї однієї статті¹⁷⁹. У ній, зокрема, зазначається, що:

1) автономність громад гарантується у межах, встановлених законодавством кантонів;

2) Конфедерація у своїх діях враховує можливі наслідки для громад;

3) Конфедерація зважає на особливе розміщення міст і агломератів, а також гірських регіонів. Це означає, що Федеральна

¹⁷⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр. від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125.

¹⁷⁹ Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р. // Королева-Борсоди Н. В. Основы конституционного права Швейцарии : учеб.-метод. пособие. Киев : Юстиниан, 2009. С. 479.

Конституція визнає їх громади¹⁸⁰, однак не гарантує наявності у них місцевих органів влади.

Попри наведене Швейцарія як держава, що розвивалася «знизу догори», починаючи від XIII ст. має усталені традиції місцевого самоврядування – право територіальних громад на здійснення самоврядування у межах кантональної конституції чи/та законодавства без втручання центральних органів влади. Так, право на самоврядування надається як кантонам, так і громадам¹⁸¹.

Конституційна регламентація місцевого самоврядування у Швейцарії та закріплення його автономії є важливими насамперед у тому аспекті, що місцеве самоврядування відіграє особливу роль у системі громадянського суспільства, будучи разом із цим механізмом формування такого суспільства і його невід’ємною частиною. Залучення місцевих мешканців до процесу прийняття суспільно значущих рішень є одним із механізмів реального запровадження народовладдя, підвищення політичної активності громадян. Конституційно-правове регулювання виходить із того, що місцеве самоврядування – це публічна влада населення адміністративно-територіальної одиниці, яка базується на його самоорганізації і самодіяльності, наділена більшою або меншою самостійністю і не входить до системи державної влади. Відповідно, державні органи не мають права втручатися у діяльність місцевого самоврядування та його органів, яка реалізується в межах закону.

Досліджуючи конституційні основи функціонування місцевого самоврядування Швейцарії, не можна залишити поза увагою конституційні принципи, що визначають основні засади організації і функціонування кантонів та їх органів. Важливо усвідомити зміст цих засад, адже саме вони мають вихідне значення для усвідомлення специфіки правового регулювання місцевого самоврядування та форм його здійснення.

У першій частині (ст. 1–6) Конституції Швейцарії 1999 р. наведено основні принципи швейцарської державності, визначено

¹⁸⁰ Серед парламентарів не вщухали дискусії, чи варто зазначати у цій статті міста та агломерації. Так, дехто вважав, така законодавча новела може призвести до нерівності громад. Оскільки це фактично відповідало дійсності, то зазначене положення було закріплено конституційно.

¹⁸¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / Школик А. М., Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2011. С. 185–191.

будову Федерації (перелік кантонів), статус і суверенітет кантонів, державні мови, принципи правової держави. Згідно зі ст. 3 «Кантиони є суверенними тією мірою, якою їх суверенітет не обмежується Федеральною Конституцією; вони виконують усі права, які не передані Конфедерації»¹⁸².

У деяких аспектах Федерація здійснює правовий контроль над суб'єктами:

- передусім це стосується дотримання кантонами положень Федеральної Конституції та її принципів;
- гарантування Федерацією територіальної цілісності кантону передбачає наявність дозволів відповідних федеральних органів на будь-які територіальні зміни;
- у разі виникнення конфліктів між кантонами або загрози внутрішній безпеці кантони можуть звертатися за допомогою до федерального влади;
- кантони зобов'язані гарантувати своїм мешканцям усі права, передбачені Федеральною Конституцією;
- кантони зобов'язані дотримуватися федеральних законів;
- кантони зобов'язані створювати установи, необхідні для виконання федерального права.

Про зв'язок між Конфедерацією і кантонами йдеться у третій частині (ст. 42–135) Основного Закону, яка регламентує федеративний устрій держави. У ній визначено принципи співробітництва між Федерацією та кантонами, наведено випадки участі кантонів у прийнятті федеральних рішень, передбачено розподіл компетенції між кантонами та Федерацією у різних сферах суспільного життя (наприклад, у зовнішній політиці, в економіці, освіті, науці, культурі тощо).

У Швейцарії є вертикальні та горизонтальні інститути, за допомогою яких кантони впливають на політику держави.

До вертикальних інститутів належать:

- Рада кантонів (одна із палат Федеральних зборів Швейцарії);
- більшість кантонів. Цей принцип відображає непропорційний кількості населення значний вплив малих кантонів. Згідно зі ст. 139–140 Конституції законодавчий акт на референдумі має отримати більшість голосів не тільки населення, але й кантонів. При цьому

¹⁸² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 01 Januar 2011). 94 S. URL: <http://www.admin.ch>.

згідно зі ст.142 результат народного голосування в кантоні вважається голосом кантону. Якщо більшість кантонів не підтримали закон, він не може бути прийнятий (навіть якщо за нього проголосували більшість громадян усієї країни);

- кантональна ініціатива. Це пропозиція кантону, внесена на розгляд Федеральних зборів (ст.160). Якщо пропозицію кантону відхилено, наступний референдум не відбудеться (на відміну від народної ініціативи). За останні 20 років таких ініціатив розглядається більше, ніж народних ініціатив;

- референдум на вимогу кантонів. Згідно зі ст.141 Основного Закону вісім кантонів можуть вимагати проведення референдуму із прийнятого федерального закону чи іншого акта, передбаченого Конституцією;

- експертні комісії та процедура врахування позицій зацікавлених сторін (ст.147). Кантони беруть активну участь у попередньому законодавчому процесі;

- виконання законів. Федерація потребує допомоги кантонів у виконанні федерального законодавства (що є важливим для врахування кантональних інтересів у законодавчому процесі);

- партійна система. Тут простежується певний вплив кантонів в одній із палат Федеральних зборів – Національній раді. Оскільки виборчі округи з виборів депутатів Національної ради формують кантони, то і партії, які беруть участь у виборах, є кантональними організаціями. Отже, кандидати у члени Національної ради потребують підтримки кантональних партій для свого обрання.

Таки чином, завдяки вертикальним інститутам суб'єкти Федерації беруть безпосередню участь у процесі прийняття федеральних рішень.

Горизонтальні інститути забезпечують координацію політики кантонів, їх співпрацю та здійснення спільного впливу на Федерацію. До їх числа, зокрема, належать:

- конкордати – міжкантональні договори, що укладаються для врегулювання загальних проблем кантонів;

- Конференція кантональних урядів. Цей орган було створено у 1993 р., і він має значний вплив на політику федерального уряду (навіть у сфері зовнішньої політики);

- кантональні конференції директорів департаментів і керівників відомств кантональних адміністрацій. Із метою координації діяльності кантонів і забезпечення спільної позиції у відносинах із Федерацією директори департаментів урядів кантонів створюють

свої кантональні органи, такі як конференції голів поліцій, керівників департаментів фінансів.

Важливим питанням є розподіл предметів відання Федерації та її суб'єктів. У федеративних державах предмети відання федерації та її суб'єктів визначено конституціями. Зазвичай при розподілі застосовуються три основні підходи: дуалістичний, конкуруючий і кооперативний федералізм. Дуалістичний підхід виключає спільні повноваження федерації та її суб'єктів. Конкуруючий підхід обов'язково передбачає спільне здійснення повноважень федерацією та її суб'єктами. Більше того, згідно із цим підходом повноваження мають передаватися на той рівень, де вони ефективніше використовуються. Кооперативний федералізм передбачає більш активну співпрацю федерації та її суб'єктів (що властиво Швейцарії)¹⁸³.

У Швейцарії визначено також і поняття конкуруючої компетенції, яка є різновидом спільної компетенції. Під спільною компетенцією мається на увазі такий розподіл, коли федерація приймає рішення з питань, що належать до її відання, а суб'єкти федерації ухвалюють свої закони відповідно до федеральних. У федеративній державі суб'єкти мають право одночасно як на самоуправління (у тому числі на самоорганізацію), так і на спільне відання. Члени федерації мають право на вільну самоорганізацію, на прийняття власної конституції і внесення змін до неї. Аби скористатися своїми повноваженнями, суб'єкти, наділені правом на самоуправління, повинні мати законодавчий орган. Призначення на адміністративні посади також регулюється безпосередньо суб'єктом, без втручання центрального уряду. Крім того, суб'єкти мають свій суд, статус якого регулюється як законами суб'єкта, так і федеральними законами. Центральний рівень та суб'єкти федерації мають свою легітимність і повноваження.

Спільна компетенція регулюється федеральними законами або угодами між органами державної влади федерації та суб'єктами федерації. Швейцарія вирізняється з-поміж інших держав тим, що її федеральний уряд не може змусити кантони діяти у федеральній сфері повноважень. Єдиний виняток, передбачений Конституцією, – військове втручання¹⁸⁴.

¹⁸³ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма : ИНФРА-М, 2010. С. 184.

¹⁸⁴ Баста Фляйнер Л., Фляйнер Т. Федерализм и многоэтнические государства: швейцарская модель. Казань : Институт федерализма, 2004. С. 42–57.

Актуальним і дискусійним є питання класифікації способів розподілу предметів відання та повноважень у федеральній державі. Визначають декілька способів розподілу предметів відання і повноважень федерації та її суб'єктів, заснованих на різному поєднанні п'яти елементів: виключні повноваження федерації, виключні повноваження суб'єктів, розмежування конституцією двох сфер компетенції: федерації та її суб'єктів, спільні повноваження федерації та її суб'єктів і залишкові повноваження.

При розподілі повноважень федерації та її суб'єктів застосовується підхід, що ґрунтується на принципі субсидіарності. Як уже зазначалося, відповідно до цього принципу федерації передаються лише ті повноваження, що не можуть бути ефективно реалізовані її суб'єктами та органами місцевого самоврядування¹⁸⁵.

Перший спосіб, згідно з яким розподіл предметів відання та повноважень здійснюється шляхом закріплення виключної компетенції федерації, є одноланковим. Цей спосіб властивий Швейцарії, оскільки за змістом ст. 3 Конституції Швейцарії 1999 р. усі повноваження федерального уряду має бути сформульовано в Основному Законі. Натомість повноваження, не зазначені у ньому, належать до компетенції кантонів. До прийняття Конституції у 1999 р. Швейцарія застосовувала дволанковий спосіб, відповідно до якого розподіл предметів відання і повноважень здійснювався шляхом установлення компетенції федерації та суб'єктів федерації. Такий розподіл компетенції передбачала Конституція Швейцарії 1874 р. у редакції, чинній із 24 вересня 1978 р.¹⁸⁶

Деякі дослідники вважають, що для Швейцарії характерний триланковий спосіб, тому класифікують компетенцію Конфедерації і кантонів за трьома групами повноважень: 1) повноваження, які становлять виключну компетенцію Конфедерації (ведення міжнародних справ, митна справа, оборона, цивільне та кримінальне право, грошова емісія, залізничний транспорт тощо); 2) повноваження, які належать до виключної компетенції кантонів (комунальне господарство, питання культури, кримінальне і цивільне судочинство та ін.); 3) повноваження, що становлять

¹⁸⁵ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма : ИНФРА-М, 2010. С. 184–186.

¹⁸⁶ Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. Казань : Институт федерализма. Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Мак Артуров, 2004. С. 201–204.

компетенцію як Конфедерації, так і кантонів (безпека країни та захист населення, освіта, охорона навколишнього середовища, енергетична політика і т.д.)¹⁸⁷.

У цьому контексті варто взяти до уваги нормативний зміст ст. 42 Конституції Швейцарії 1999 р., згідно з якою Федерація виконує завдання, покладені на неї Основним Законом. До 2008 р. відповідно до п. 2 ст. 42 Конституції Швейцарії¹⁸⁸ Федерація регулювала вирішення завдань, що потребують єдиного підходу на території усієї держави. Тобто у кожному конкретному випадку федеральні органи влади самостійно вирішували, яка компетенція потрібна була Федерації¹⁸⁹.

Згідно зі ст. 43 Конституції Швейцарії 1999 р. кантони самостійно визначають завдання, виконувані ними у межах своєї компетенції. При цьому Федерація і кантони мають співпрацювати та підтримувати один одного у виконанні доручених ним завдань, а також зобов'язані надавати один одному допомогу (ст. 44).

Федеральний рівень управління значною мірою залежить від кантонів у реалізації власних політичних програм. Для управління кантонами у Швейцарії не було створено якогось федерального органу управління з регіональними представництвами. І коли певні програми характеризуються як виключно федеральні, їх все одно реалізують кантони та громади. Таким чином, кантони не тільки наділені своїми повноваженнями та обов'язками, а також мають можливість впливати на федеральне законодавство. Кантони не лише виконують федеральні закони, але й впроваджують ці закони відповідно до особливостей кожного окремого закону (ст. 46). Кантони також мають право приймати політичні рішення та діяти на власний розсуд під час впровадження федеральних законів (ст. 46).

Згідно зі ст. 47 Конституції Швейцарії 1999 р. Конфедерація гарантує самостійність кантонів. Кантони можуть підписувати договори один з одним, а також створювати спільні організації та

¹⁸⁷ Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. / М. С. Горшенюва, К. О. Закоморна, В. О. Ріака та ін.; за заг. ред. В. О. Ріаки. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 390–391.

¹⁸⁸ Нова редакція статті набула чинності з 1 січня 2008 р. До того цю статтю Конституції Швейцарської Конфедерації 1999 р. було скасовано за результатами голосування від 28 листопада 2004 р.

¹⁸⁹ Для порівняння: відповідно до Конституції 1874 р. компетенцію федерального уряду було визначено лише на конституційному рівні.

установи. Однак ці міжкантональні договори (конкордати) не повинні суперечити федеральному праву і праву інших кантонів. Відповідно до ст. 48 конкордати можуть укладатися між двома або більше кантонами, Конфедерація може бути членом договору та/або членом спільних інституцій. Це положення є важливим у тих сферах, де федеральний уряд і кантони наділені повноваженнями паралельно. Крім того, такі договори мають бути схвалені Федерацією. Згідно з Конституцією Швейцарії 1999 р. кантони можуть укладати між собою союзи і договори з питань законодавства, судочинства та адміністрування, що стосуються регіональних інтересів, як зазначалося вище.

Обов'язки та відповідальність кантонів із часом дедалі ускладнюються, і це стимулює кантони до більш плідного співробітництва. Зокрема, поліпшення співпраці між кантональними адміністраціями можна спостерігати на прикладі Ради президентів (йдеться про президентів кантонів) – виконавчого органу, який представляє усі кантональні уряди.

Останнім часом кантони були незадоволені характером власного представництва на федеральному рівні, оскільки не мали впливу на загальноєвропейську політику. Тому в 1993 р. кантони заснували Конференцію кантональних урядів (Збори урядів кантонів), що дало їм змогу вести переговори безпосередньо один з одним, координувати власні вимоги та посилювати вплив на Федеральну раду. Основною метою Конференції стало забезпечення співробітництва між кантонами в обсязі їх повноважень і предметів відання, інформування кантонів щодо намірів органів державної влади Конфедерації, особливо у сферах розвитку федералізму, розподілу компетенції між Конфедерацією і кантонами. На сьогодні Конференція значною мірою впливає на внутрішньодержавні відносини Швейцарії та особливо на політику центру стосовно кантонів¹⁹⁰.

Вищим органом Конференції кантональних урядів є Пленарна асамблея, в якій представлені усі кантони, при цьому кожен кантон має один голос. У рамках Конференції створено: а) міську комісію, метою якої є розробка житлової політики та дослідження проблем міст; б) робочу групу «Європа–Реформи–Кантони», уповноважену

¹⁹⁰ Iff A., I. Stadelmann-Steffen. Switzerland: Insights Into a Paradigmatic Federation. Canada : Forum of Federations, 2011. P. 23–24.

досліджувати потреби у внутрішніх реформах кантональних органів влади у разі вступу Швейцарської Конфедерації до ЄС; в) робочу групу «Реформа фінансового пропорційного оподаткування та розподілу завдань між Конфедерацією та кантонами», чия мета полягає у розробці рекомендацій щодо фінансової політики Швейцарської Конфедерації.

Одним із досягнень діяльності Конференції кантональних урядів є прийняття Закону про участь кантонів у зовнішній політиці Конфедерації, який гарантує врахування інтересів кантонів під час підписання міжнародних договорів. Іншими результатами роботи Конференції кантональних урядів є угода з питання програми фінансової стабілізації Швейцарської Конфедерації, якої було досягнуто між кантонами у 1998 р., а також участь у розробці бюджетного послання Федеральної ради, яке було направлено палатам Федеральної асамблеї 2 липня 2003 р.

Для здійснення координаційних заходів у Швейцарії, крім Конференції кантональних урядів, функціонує ряд інших структур зокрема:

- Конференція директорів кантональних департаментів енергетики;
- Швейцарська конференція директорів кантональних департаментів народної освіти;
- Конференція директорів кантональних департаментів фінансів;
- Конференція керівників кантональних відділів державних фінансів;
- Швейцарська конференція директорів кантональних департаментів лісництва;
- Конференція директорів департаментів соціального захисту;
- Конференція керівників кантональних відділів юстиції та поліції;
- Конференція директорів кантональних департаментів сільського господарства;
- Конференція директорів військових департаментів кантонів;
- Конференція директорів санітарних департаментів;
- Конференція директорів кантональних департаментів громадського транспорту;
- Швейцарська конференція державних канцлерів.

Директори окремих департаментів кантональних урядів створюють власні органи з метою координації своєї діяльності та

представлення загальної позиції у відносинах із Федерацією, а саме конференції голів поліції, керівників департаментів фінансів, тощо.

Крім того, діють територіальні об'єднання кантонів, зокрема:

- Конференція кантональних урядів західної Швейцарії;
- Регіональна конференція урядів північно-західної Швейцарії;
- Конференція кантональних урядів східної Швейцарії;
- Конференція урядів центральної Швейцарії;
- Конференція урядів кантонів гірських районів;
- Конференція директорів департаментів сільського

господарства кантонів, розташованих у гірській місцевості.

На рівні «громади–округи–кантони» функціонують цільові організації для реалізації певних завдань громад і кантонів, наприклад, для вирішення економічних завдань чи урегулювання транспортних проблем.

Кантони мають право підписувати договори навіть з іноземними суб'єктами з питань, що належать до їх компетенції (ст. 56 Основного Закону). Ці договори не мають суперечити праву та інтересам Конфедерації, а також правам інших кантонів. Крім цього, кантони мають обов'язково інформувати Конфедерацію про укладання цих договорів.

У межах федерального законодавства кожен кантон має право на самоорганізацію. Кантони можуть визначати організаційну та політичну структуру їх території, спосіб встановлення та функціонування власних інституцій. Вони можуть обмежувати себе у повноваженнях і делегувати частину із них громадам.

Згідно зі ст. 51 Конституції Швейцарії 1999 р. кожен кантон має свою демократичну конституцію, що приймається і до якої може бути внесено зміни шляхом проведення відповідного референдуму. Конституції кантонів гарантуються Конфедерацією. Така гарантія надається, якщо конституція не суперечить федеральному законодавству.

Кантональні конституції відрізняються одна від одної, але у кожній із них визначено порядок її перегляду – кожна поправка до конституцій має бути схвалена Федеральними зборами. Крім цього, кантони мають обмеження щодо форми державного устрою: вони не можуть створювати федеративних держав у кантонах (ст. 51).

Відповідно до ст. 52 Конституції Швейцарії 1999 р. Конфедерація повинна забезпечувати захист конституційного порядку кантонів і вживати заходів у разі його порушення. При

цьому Конфедерація захищає склад і територію кантону (ст. 53 Конституції). Зміна складу кантону має бути схвалена жителями регіону та усього населення кантону, а також народу і кантонів Конфедерації. Територіальні зміни у кантонах мають бути схвалені населенням кантонів. Крім того, необхідно отримати згоду Федеральних зборів у виді федеральної постанови.

Кантони наділені широкими повноваженнями у сфері освіти, науки та культури (ст. 62–69 Основного Закону). Водночас федеральна влада надає кантонам фінансову підтримку (наприклад, виділяє кошти для відшкодування витрат на стипендії і навчання, розвиток спорту та підготовку спортсменів). Кантони відповідають за організацію початкової освіти, яка має бути обов'язковою та доступною. Вища освіта також належить до компетенції кантонів, крім вищої технічної, яку віднесено до компетенції Конфедерації (ст. 63).

Згідно зі ст. 76 Конституції Швейцарії Конфедерація забезпечує раціональне використання та охорону водних ресурсів у межах своєї компетенції. Хоча право розпоряджатися водними ресурсами належить кантонам, вони можуть стягувати збір за водокористування у межах, передбачених федеральним законодавством.

Кантони мають досить значний вплив на державні рішення через процедуру референдуму. Так, наприклад, вісім кантонів можуть вимагати проведення факультативного референдуму щодо федеральних постанов, а також щодо міжнародних договорів (ст. 141).

Право на місцеве самоврядування та діяльність місцевої влади регулюються конституцією кантону та його законодавством. Тому місцеве самоврядування у різних кантонах відрізняється. Кантони ухвалюють рішення щодо обсягу повноважень місцевих органів влади, ступеня їх автономії. Наприклад, у п. 1 ст. 65 конституції кантону Грізон 2003 р. зазначено: «Автономія громад гарантується. Її межі визначаються законами кантону». Оскільки до Федеральної конституції складніше вносити поправки, для громад вигідніше, якщо право на самоврядування гарантується конституцією кантону¹⁹¹.

Отже, внутрішньодержавні відносини між рівнями влади у Швейцарії характеризуються традиційно сильною позицією кантонів. Реалізація політики Конфедерації покладається на кантони

¹⁹¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / Школик А. М., Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2011. С. 190–195.

та громади, де кантони є посередником між Конфедерацією і громадами. Винятковими є ситуації прямого втручання Конфедерації у місцеві справи. При цьому останнім часом Конфедерація делегує кантонам дедалі більше управлінських повноважень, що значно посилює правові обмеження діяльності кантонів. На думку швейцарських дослідників, поступово така ситуація призводить до певної залежності місцевого управління від вищого політичного рівня, а також до обмеження місцевої автономії. Хоча, безсумнівно, у більшості регіонів місцеве врядування залишається досить сильним.

У 90-х рр. XX ст. у Швейцарії було здійснено декілька невдалих спроб змінити історично сформований розподіл повноважень між кантонами і громадами, оскільки кантони вважали, що рівень співпраці між кантональним та громадським врядуванням далекий від оптимального. Вважалось, що впровадження реформи дасть змогу встановити пріоритетність повноважень громади перед кантонами та розширити їх обсяг. Однак зазначене питання було безпосередньо пов'язано із проблемою фінансового вирівнювання. Йдеться про те, що інститути влади, які приймають рішення, мають забезпечувати ресурси для їх впровадження. Отже, делегування завдань місцевому врядуванню має відповідати економічним можливостям громади. У зв'язку з наведеним питання щодо розширення повноважень громад не було вирішено і є перспективним напрямом удосконалення кантонального законодавства¹⁹².

Таким чином, основними принципами, на яких базується місцеве самоврядування Швейцарії, є:

1) ефективність: завдяки принципу субсидіарності завдання розподіляються на тому рівні публічного управління, на якому їх може бути ефективно вирішено;

2) демократія: безпосередня участь громадян у прийнятті державних рішень;

3) відповідальність: автономія громад і кантонів, надання їм власних повноважень вимагають їх відповідальності перед громадянами. Завдяки системі прямої демократії громадяни почувуються відповідальними за життя і майбутнє країни, оскільки саме вони є останньою інстанцією, яка ухвалює рішення;

¹⁹² Kersting N., Vetter A. Reforming Local Government in Europe. Opladen : Leske + Budrich, 2003. P. 142–145.

4) прозорість: усі важливі рішення приймаються на рівні громадян і місцевих інститутів.

Особливістю територіальної організації місцевого самоврядування у Швейцарії є наявність не тільки цивільних громад, що об'єднують мешканців населеного пункту, а й так званих «шкільних», «церковних», «лісових» та інших громад, що об'єднують осіб не стільки за приналежністю до якогось населеного пункту, скільки за спільними інтересами. При цьому територія різних видів муніципальних утворень не збігається.

На відміну від інших федерацій, у Швейцарії немає проміжного виконавчого федерального органу між федеральним і кантональним рівнями влади. Немає формального виконавчого зібрання, яке координує взаємодію між федерацією і кантонами. Натомість горизонтальні виконавчі внутрішньодержавні відносини Швейцарії суворо інституційовані, переважно у формі різних конференцій (зборів): головним чином йдеться про Конференцію кантональних урядів, Регіональну конференцію кантональних урядів, Секторальну конференцію урядів кантонів і Міжкантональну конференцію кантональних державних служб.

Ці конференції, окрім Конференції кантональних органів, є найдавнішими внутрішньодержавними органами Швейцарії. Упродовж тривалого часу вони були більш важливими у функціонуванні швейцарського федералізму, ніж вертикальні органи (незважаючи на те, що горизонтальні владні відносини зазвичай можуть зазнавати неформального, але прямого впливу владної вертикалі). Разом зі зборами та міжкантональними угодами у невеликих кантонах і громадах часто діють так звані «конкордати», що утворюються для вирішення проблем нестачі ресурсів і міжкордонних зв'язків¹⁹³.

Кантони мають вагомий вплив на національну політику. Вони відіграють важливу роль у формулюванні політичних завдань, прийнятті рішень та їх впровадженні. У парламентському процесі ключовою фігурою впливу є Рада кантонів. При цьому для внесення поправок до Конституції Швейцарії необхідною є підтримка більшості кантонів, що дає їм змогу висувати власні програмні пріоритети.

¹⁹³ Kalz A., Kuster S. Der Stadtartikel in der neuen Bundesverfassung. ZSR, 2002. S. 27.

У межах своїх конституцій кантони вирішують, як організувати систему «стримувань і противаг» між різновидами влади, визначають функції та сфери повноважень кантональних органів влади, а також механізми і засоби контролю. Крім цього, кантони вирішують, як організувати місцеве самоврядування. Кантональний законодавчий орган розподіляє юрисдикцію, повноваження і компетенцію між кантональним урядом та муніципальними радами.

Єдність Швейцарської Конфедерації також забезпечується за допомогою тісних зв'язків між кантонами. Відповідно до Конституції Швейцарії 1999 р. кантони можуть укладати один з одним договори, а також створювати спільні організації та установи, спільно виконувати завдання, що становлять регіональний інтерес.

У Швейцарії немає єдиної системи органів місцевого управління та самоврядування. Кантони самостійно встановлюють у своїх конституціях принципи організації та компетенцію цих органів. Місцеві органи влади повністю залежать від кантонів. Лише у виняткових випадках вони згадуються у федеральних законах чи постановах. Це ілюструє основоположний дуалізм швейцарського федералізму: чіткий поділ між федеральними та місцевими органами влади надає особливого значення кантонам, які пов'язують національний і місцевий рівні влади.

У Швейцарії місцеве самоврядування організовано тільки на рівні «природних» територіальних утворень – громад, що зумовлено специфікою історичного розвитку муніципальної системи держави. Громади (чи муніципалітети) є складовими кантонів і становлять найменші політичні одиниці з різним статусом. Вони об'єднують осіб, які проживають на їх території, а також виконують різні політичні та адміністративні завдання.

Федерація Швейцарії побудована знизу, а це означає, що основою держави є самоврядні громади, над ними – кантони, а над кантонами – федеральний рівень. Громади наділені повноваженнями, які не належать до компетенції кантонів і федерації, – залишковими повноваженнями¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії: дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. Харків: Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2013. 220 с.

РОЗДІЛ 3.

Місцеве самоврядування та державне управління на місцях в Україні: стан і перспективи реформування

3.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні на zasадах децентралізації

Однією із визначальних характеристик місцевого самоврядування в Україні та за кордоном є, з одного боку, усталеність його завдань, принципів, функцій і системи, і навіть певний консерватизм, властивий місцевому самоврядуванню загалом. З іншого боку, саме місьцеве самоврядування є найбільш сприятливою сферою для проведення реформ, необхідних насамперед для поліпшення повсякденного життя громадян. І, як уже зазначалося в цій монографії, реформування місцевого самоврядування нерідко стає чинником об'єднання нації, важливим складником національної ідеї.

Реформа місцевого самоврядування в Україні має тривалу історію. Лише у період незалежності (1991–2017 рр.) спроби реформування місцевого самоврядування в Україні здійснювалися декілька разів. Власне, розвиток місцевого самоврядування в Україні характеризується його утвердженням, розвитком і модернізацією:

- 1991–1996 рр. – формування конституційної моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, трансформація радянської системи «рад всіх рівнів» на пострадянську громадівську модель місцевого самоврядування;

- 1996–2004 рр. – закріплення засад місцевого самоврядування у Конституції та законах України, зокрема у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», та розбудова громадівської моделі місцевого самоврядування в Україні;

- 2004–2014 рр. – спроби реформування місцевого самоврядування шляхом прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) та інші нереалізовані ініціативи;

– 2014–2017 рр. – започаткування після Революції гідності реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності¹⁹⁵.

До прийняття Конституції України у 1996 р. місцеве самоврядування в Україні регулювалося Конституцією Української РСР зі змінами і доповненнями та Конституційним Договором, або Договором «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р.¹⁹⁶

Так, згідно зі ст. 4 Конституційного Договору «місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування»¹⁹⁷. Зміст місцевого самоврядування було розкрито у розд. VIII «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні» Конституційного Договору. Однак цей Договір не реформував, а здебільшого консервував трансформовану радянську модель місцевого управління та самоврядування.

Із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України було утверджено нинішню систему вітчизняного місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Основного Закону визначила, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування», а розд. XI «Місцеве самоврядування» унормував конституційні засади організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні. Ця конституційна модель місцевого самоврядування мала дещо еклектичний характер: вона поєднувала елементи громадянської моделі з посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. До того ж у самому Основному Законі було викладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України.

¹⁹⁵ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 582.

¹⁹⁶ Конституційний Договір став альтернативою для конструктивного урегулювання протистояння між парламентом і главою держави після провалу проєктів Конституції України і проєкту Закону «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні».

¹⁹⁷ Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.

Положення Основного Закону про місцеве самоврядування в Україні отримали розвиток у її чинному законодавстві. Зокрема, у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. та ін. У 1997 р. Україна також ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Однак конституційних колізій у сфері місцевого самоврядування зазначені нормативно-правові акти не вирішили.

Наведене зумовило потребу в реформі місцевого самоврядування. Спроби провести системні зміни у сфері місцевого самоврядування було здійснено під час адміністративної реформи 1998–1999 рр., яку в частині розмежування компетенції між місцевими органами державного управління та місцевим самоврядуванням так і не було завершено. Першим же нормативним актом, в якому йшлося про реформу місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001.

Незадовго до Помаранчевої революції, у 2003 р. парламенту було подано законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (від 1 липня 2003 р. реєстр. № 3207-1), який 12 грудня 2003 р. прийнято за основу та направлено до Конституційного Суду України. Цей законопроект передбачав посилення місцевого самоврядування та удосконалення його структури, а також унормування механізму утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів.

Як відомо, 8 грудня 2004 р., одночасно із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» Верховна Рада України включила до порядку денного законопроект № 3207-1, а 23 грудня 2004 р. прийняла його за основу та направила на розгляд Конституційного Суду України. Однак реформу місцевого самоврядування, передбачену законопроектом № 3207-1, так і не було реалізовано.

Спроби ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування здійснювалися також і пізніше. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію

реформи місцевого самоврядування, яку проте було скасовано у 2012 р.¹⁹⁸ На той час розробку концептуальних засад реформи місцевого самоврядування здійснювала Конституційна Асамблея, але відповідні напрацювання не було втілено в конституційній правотворчій і правозастосовній практиці.

У числі позитивних кроків щодо посилення місцевого самоврядування у цей час варто звернути увагу на легалізацію органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. Статус останніх було унормовано у Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р.¹⁹⁹ Це сприяло утвердженню потенціалу Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (АМУ) та інших асоціацій.

Вирішення проблем місцевого самоврядування набуло особливої актуальності після Революції гідності. Після ухвалення урядом України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування. Ця реформа має на меті трансформувати громадівську теорію на реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також вирішити деякі пов'язані із місцевим самоврядуванням проблеми, що виникли ще за часів проголошення незалежності України.

Однією із найважливіших проблем місцевого самоврядування наразі є проблема фінансової децентралізації. Так, у Концепції зазначається, що дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочислених територіальних громад із застосуванням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Однак наведена проблема місцевого самоврядування в Україні не єдина. На теперішній час ефективного та швидкого вирішення потребують такі питання:

¹⁹⁸ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / Редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. С. 10.

¹⁹⁹ Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.

– погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження;

– зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду, ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

– складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

– нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

– зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

– відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок неповсюдності місцевого самоврядування²⁰⁰.

Із метою реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах

²⁰⁰ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп // Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.

децентралізації та субсидіарності. 17 червня 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю²⁰¹. По суті, зазначений Закон легітимізував інструментарій співробітництва територіальних громад, стимулював їх подальше об'єднання.

Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні на засадах децентралізації стала пріоритетною у діяльності утвореної в 2015 р. Президентом України Конституційної комісії на чолі з В. Гройсманом. За короткий термін Комісією було підготовано проект Закону України про внесення змін до Конституції в частині децентралізації. Вже у липні 2015 р. глава держави подав цей законопроект на розгляд парламенту²⁰².

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а) передбачив, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Так, за змістом ст. 4 Хартії органи місцевого самоврядування згідно з положеннями законопроекту № 217а у межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери їх компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу. Публічні повноваження зазвичай здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, варто враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Ураховуючи наведене, згідно із законопроектом № 2217а із Конституції України мало бути вилучено положення про місцеві державні адміністрації та, відповідно, скасовано інститут голів

²⁰¹ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.

²⁰² Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : проект Закону України від 1 липня 2015 р. реєстр. № 2217а // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджувалися на базовому рівні – у територіальній громаді.

Крім того, передбачалося утворити виконавчі органи місцевого самоврядування громади, підконтрольні та підзвітні раді громади. При цьому за змістом законопроекту № 2217а голова громади головує на засіданнях ради громади та очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Законопроект № 2217а також закріплював матеріальне і фінансове підґрунтя місцевого самоврядування. Зокрема, було визначено, що такою основою мають стати:

- земля;
- рухоме і нерухоме майно;
- природні ресурси,
- інші об'єкти, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;
- місцеві податки і збори;
- частина загальнодержавних податків;
- інші доходи місцевих бюджетів.

При цьому в законопроекті № 2217а пропонувалося передбачити, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

Разом із тим децентралізація не є тотожною послабленню центральної влади з таких питань як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити *інститут префектів*. Згідно із законопроектом префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

31 серпня 2015 р. законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а) було ухвалено Верховною Радою України у першому читанні. Разом із тим у цей час біля парламенту відбулися громадські акції, учасники яких застосували зброю, через що загинули четверо бійців Національної гвардії.

Однією із причин зазначених громадських акцій під час ухвалення законопроекту № 2217а стало несприйняття різними

соціальними верствами положення про надання окремим районам у Донецькій і Луганській областях особливого режиму місцевого самоврядування, що випливало із Мінських договорів. Протестні настрої також поширилися серед парламентарів, що унеможливило своєчасний старт реформи місцевого самоврядування в Україні «згори» – через легітимізацію реформи місцевого самоврядування у Конституції України.

Разом із тим ініціатори реформи місцевого самоврядування – вище керівництво держави – ще до прийняття законопроекту № 2217а розробили і прийняли 5 лютого 2015 р. закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що становлять важливу законодавчу основу проведення реформи місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад і за підтримки цих ініціатив урядом України і профільними міжнародними організаціями та програмами.

Так, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України. Саме у цьому Законі було сформульовано нові сенси та акценти державної регіональної політики.

За змістом ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика – це «система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності»²⁰³.

Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

²⁰³ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.

До документів, що визначають державну регіональну політику, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики» віднесено:

- Державну стратегію регіонального розвитку України;
- План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- регіональні стратегії розвитку;
- плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;
- інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Цей Закон також визначає сутність, зміст і вимоги до формування відповідних документів. Отже, було встановлено чіткі та прозорі правила формування і реалізації стратегій регіонального розвитку в Україні.

Одночасно із зазначеним Законом було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що стимулював реформу місцевого самоврядування «знизу» та сприяв об'єднанню територіальних громад для посилення їх владоспроможності. У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було висвітлено такі передумови для започаткування процесу об'єднання територіальних громад в Україні. За попередніми даними, 10 278 сільських рад представляють інтереси 284 451 сільського населеного пункту, 64 міста обласного значення охоплюють понад 200 населених пунктів.

Слід також акцентувати, що не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, майже 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського (Автономної Республіки Крим (АРК) та обласного значення і разом із ними становлять єдині територіальні громади, водночас зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст.

Отже, метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст і надання державної підтримки ОТГ, а також створення правових умов та можливостей для:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

– формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

– створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Для досягнення зазначеної мети проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачав встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення ОТГ і порядок діяльності органів місцевого самоврядування в ОТГ до формування нових органів²⁰⁴.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» таке об'єднання здійснюється із дотриманням принципів:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності²⁰⁵.

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад Закон визначає суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При цьому ОТГ, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. Тобто наразі в Україні є три види ОТГ:

- міська ОТГ;
- селищна територіальна громада;
- сільська територіальна громада.

У зв'язку з утворенням ОТГ у Прикінцевих положеннях Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передба-

²⁰⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.

²⁰⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

чено запровадження інституту старост і доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою ст. 14¹ «Староста».

Староста як посадова особа місцевого самоврядування здійснює функції, пов'язані з представництвом інтересів населених пунктів, які увійшли до складу ОТГ, зокрема, у виконавчому комітеті місцевої ради²⁰⁶.

Із часу започаткування процесу добровільного об'єднання територіальних громад в Україні можна стверджувати про успіх реформи місцевого самоврядування. Так, за свідченням першого заступника Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Негоди, станом на червень 2017 р. в Україні діють 413 ОТГ, до складу яких увійшла 1971 місцева рада. Загалом же на фінальних стадіях формування перебувають 185 ОТГ, разом із 106 ОТГ, які чекають на рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів²⁰⁷.

Вже у серпні 2017 р. кількість ОТГ сягнула понад 600. 18 серпня 2017 р. Центральна виборча комісія призначила на 29 жовтня поточного року вибори у 202 ОТГ в усіх областях України. Зокрема, у Вінницькій області такі вибори відбудуться у 9 ОТГ, у Волинській області – у 19, у Дніпропетровській області – у 19, у Донецькій області – у 2, у Житомирській області – у 13, у Закарпатській області – в 1, у Запорізькій області – у 10, в Івано-Франківській області – у 8, у Київській області – у 4, у Кіровоградській області – у 6, у Луганській області – у 4, у Львівській області – у 8, у Миколаївській області – в 1, в Одеській області – в 11, у Полтавській області – у 12, у Рівненській області – у 5, у Сумській області – у 9, у Тернопільській області – у 4, у Харківській області – у 7, у Херсонській області – у 10, у Хмельницькій області – у 7, у Черкаській області – у 15, у Чернівецькій області – у 4, у Чернігівській області – у 14 ОТГ. Виборчий процес у зазначених ОТГ стартує 9 вересня 2017 р.²⁰⁸ Отже, можна стверджувати, що реформа місцевого самоврядування «знизу» – від територіальних громад, які у процесі об'єднання

²⁰⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

²⁰⁷ «На призначення перших виборів чекають вже 106 об'єднаних громад», – В'ячеслав Негода // Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5939>.

²⁰⁸ ЦВК призначила на 29 жовтня 2017 р. перші місцеві вибори у 202 об'єднаних громадах // Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6578>.

набувають владоспроможності, – пройшла «точку неповернення» і трансформується на якісно нову, просвіропейську модель місцевого самоврядування в Україні.

Разом із тим робота ОТГ вимірюється не лише кількісними показниками зростання ОТГ, а й результатами бюджетної децентралізації, що дала змогу збільшити надходження до місцевих бюджетів ОТГ понад удвічі (на 1 046 млн грн), доходи бюджетів ОТГ із трансфертами зросли майже у 5 разів.

У 2016 р. державний бюджет передбачав значну державну підтримку місцевого самоврядування – 3 млрд грн із Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), 1 млрд грн – субвенція для розвитку інфраструктури ОТГ і 1,94 млрд грн – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територій²⁰⁹.

Важливою бюджетною новацією є інфраструктурна субвенція для об'єднаних громад. До Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) надійшло 828 заявок від 134 ОТГ щодо реалізації інфраструктурних проектів. Загальний обсяг фінансування за субвенцією становить 724 млн грн. У регіони інвестовано і 2,87 млрд грн із ДФРР. Розподілено майже 96 % цих коштів. Вперше за 26 років на території громад почали будувати дороги, модернізувати школи, лікарні та дитячі садки. На думку одного з ініціаторів реформи місцевого самоврядування в Україні – Віце-прем'єр-міністра України, Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубка: «Це – реальна децентралізація в дії, яку вже неможливо заперечити чи ігнорувати»²¹⁰.

Очевидно, що успіх реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від об'єднання та координації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інститутів громадянського суспільства і міжнародних організацій та програм. Основними суб'єктами реформи місцевого самоврядування в Україні на сьогодні є:

– Верховна Рада України та, зокрема, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;

²⁰⁹ Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права // Голос України. 2016. № 128 (6382). С. 5.

²¹⁰ Зубко Г. Реформа у цифрах і діях. URL: http://blogs.lb.ua/gennadiy_zubko/341309_reforma_tsifrah_i_diyah.html.

– Президент України та консультативно-дорадчі органи при главі держави, у тому числі Конституційна комісія, Національна рада реформ;

– Кабінет Міністрів України та Мінрегіон, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, що забезпечують розвиток інфраструктури місцевого самоврядування (Міністерство охорони здоров'я України, МОН та ін.);

– органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, органи самоорганізації населення;

– асоціації місцевого самоврядування в Україні, чий статус унормовано в спеціальному законі України²¹¹, та інші профільні інститути громадянського суспільства (громадські організації, благодійні організації, місцеві ЗМІ);

– Рада Європи, ЄС, ООН, а також програми реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади таких держав-партнерів України як США, Швейцарія, Польща, Канада, Франція, Німеччина, Швеція, Норвегія та ін.

Насамперед слід акцентувати активну участь Мінрегіону в організаційному, методологічному, нормопроектному та іншому забезпеченні реформ місцевого самоврядування та, зокрема, всебічній підтримці процесу об'єднання територіальних громад і розвитку ОТГ. Зокрема, фахівцями Мінрегіону та незалежними експертами підготовано проекти законів «Про префектів», «Про адміністративно-територіальний устрій України» та інші необхідні для проведення комплексної реформи місцевого самоврядування проекти нормативно-правових актів.

У 2017 р. Мінрегіоном із метою забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, просторового планування та управління земельними ресурсами розроблено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад». Зазначеним законопроектом передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, зокрема наділення сільських, селищних, міських рад ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності у межах території відповідних територіальних громад, зміни

²¹¹ Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.

цільового призначення земельних ділянок приватної власності, продажу громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовано об'єкти, що підлягають приватизації) та комунальної власності, вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності, наданих у постійне користування.

Ще одним актуальним законопроектом, підготованим Мінрегіоном у 2017 р. став проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», що є досить довгоочікуваним для України з огляду на потребу реформування територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Зазначений проект унормовує основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, найменування та перейменування населених пунктів і районів, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст, що на сьогодні регулюються Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 1981 р.

Мінрегіон безпосередньо співпрацює з профільним Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, який є одним із найактивніших ініціаторів реформи місцевого самоврядування в Україні. Так, нині у цьому парламентському Комітеті завершується робота з підготовки до другого читання нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489), проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 2296а), проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2466) та ін.

Також у Мінрегіоні за підтримки швейцарської програми DESPRO створений і діє Центральний офіс з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації повноважень органів виконавчої влади, а також функціонують його регіональні офіси, до роботи яких залучено кращих експертів у сфері децентралізації місцевого самоврядування в Україні. Також створено змістовний і постійно оновлюваний веб-ресурс «Децентралізація влади»²¹², проводяться тренінги та навчання лідерів ОТГ.

²¹² Децентралізація влади: офіційний веб-сайт. URL: <http://decentralization.gov.ua>.

Важливими суб'єктами формування порядку денного реформи місцевого самоврядування в Україні та її просвітницького, організаційного, методичного і нормопроєктного забезпечення є *асоціації місцевого самоврядування*. Перші із таких асоціацій є однією з незалежності України. Так, Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування під назвою «Асоціація споріднених міст України» було засновано у 1991 р., АМУ під назвою «Асоціація Рад народних депутатів міст України базового рівня» розпочала свою роботу в 1992 р.²¹³ У 2009 р. конституційно-правовий статус асоціацій місцевого самоврядування було унормовано у відповідному Законі.

За змістом ст. 1 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. асоціації органів місцевого самоврядування, які мають всеукраїнський і місцевий статус, та їх добровільні об'єднання – це «добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку»²¹⁴.

Асоціації місцевого самоврядування разом із державними органами беруть участь у розробці та здійсненні державної політики у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, а також сприяють проведенню реформи місцевого самоврядування на засадах її реалізації. По суті, відповідні асоціації є основними споживачами та водночас провайдерами реформи місцевого самоврядування в Україні.

Згідно з чинним законодавством основними формами взаємодії асоціацій місцевого самоврядування з органами державної влади є:

- участь у консультаціях із главою держави, парламентом, урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади;
- надання висновків асоціацій місцевого самоврядування до проектів актів законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, служби в органах місцевого самоврядування, реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації;

²¹³ Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях. Київ : НІСД, 2011. С. 8.

²¹⁴ Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.

– методологічна, експертно-консультативна і просвітницька діяльність у сфері розвитку та реформування місцевого самоврядування тощо.

На сьогодні такі асоціації в Україні є важливими центрами реформування місцевого самоврядування. Зокрема, провідними у їх числі є:

- АМУ;
- Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування;
- Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (ВАССР);
- Українська асоціація обласних і районних рад та ін.

Діяльність органів державної влади щодо проведення реформи місцевого самоврядування в Україні не була би ефективною без підтримки Ради Європи, ЄС, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, ООН, Всесвітньої організації охорони здоров'я, ЮНІСЕФ, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), а також таких держав-партнерів України як США, Швейцарія, Польща, Канада, Данія, Німеччина, Норвегія, Франція, Швеція, Естонія, Литва та ін. З боку останніх в Україні вже успішно впроваджені у 2014–2017 рр. і діють потужні програми та гранти із децентралізації, спрямовані на підтримку якісних реформ місцевого самоврядування. Узагальнюючи відомості, надані Інформаційно-аналітичним порталом «Громадський простір»²¹⁵, можна виокремити такі з них.

– *Проект Представництва ЄС в Україні «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні (ППРПУ)»* (фінансові ресурси: 25 млн євро – гранти для регіональних проектів розвитку на період 2014–2017 рр. і 6 млн євро – технічна допомога на період 2013–2016 рр.) виконувало Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги (GIZ). Проект надавав фінанси для реалізації конкретних ініціатив місцевих і регіональних органів влади, зосереджених на стратегічних пріоритетах, визначених у їх стратегіях регіонального розвитку.

– *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»* (бюджет програми – 20 465 548 швейц. франків, із них III фаза – 9 277 003 швейц. франків у рамках Угоди між Урядом України та Урядом Швейцарської Конфедерації про

²¹⁵ Донорські програми та можливості в контексті реформи децентралізації // Громадський простір. URL: <https://www.prostir.ua/?kb=analiz-donorskyh-proham-ta-jih-propozytsij-dlya-reformy-detsentralizatsiji-vlady#.WFqpdVPFuLU.facebook>.

технічне та фінансове співробітництво від 13 жовтня 1997 р.; період виконання – 2006–2017 рр.²¹⁶). Виконавцем програми став Швейцарський центр ресурсів і консультацій з питань розвитку (*Skat Consulting Ltd.*). Ключовим партнером *DESPRO* є Мінрегіон.

Метою цього проекту стало забезпечення якості та доступності окремих публічних послуг, що поліпшилися за участі місцевих громад і влади, а також забезпечення владоспроможності територіальних громад в Україні.

Основними завданнями *DESPRO* в Україні стали:

- розвиток механізмів децентралізованого надання послуг на рівні малих міст і сіл цільових регіонів, їх інтеграція у процеси національних реформ у сфері децентралізації для подальшого поширення на інші регіони;

- надання дорадчої підтримки з питань децентралізації і реформування місцевого самоврядування ключовим національним інституціям та асоціаціям органів місцевого самоврядування, що враховує накопичений під час реалізації проекту досвід із надання послуг на місцевому рівні, співпраці між різними рівнями влади та залучення громад до процесу реформ;

- надання технічної допомоги і сприяння поліпшенню якості комунальних послуг у селах Вінницької, Дніпропетровської, Івано-Франківської, Полтавської та Сумської областей. З огляду на викладене на регіональному рівні партнерами *DESPRO* стали обласні державні адміністрації та обласні ради, районні державні адміністрації, районні, сільські та селищні ради, недержавні організації у цільових регіонах.

Усі зазначені завдання *DESPRO* було успішно реалізовано в Україні, що сприяло проведенню реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Проект *DESPRO* також здійснював підготовку до реформи представників місцевого самоврядування. У рамках цієї діяльності почала працювати перша «Школа місцевого самоврядування», яка має два рівні: а) очне навчання та б) дистанційний електронний курс.

- Проект ПРООН (Програма розвитку ООН) і ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду III» (МРГ III) (фінансові

²¹⁶ Проект *DESPRO* успішно завершено у квітні 2017 р. Нині триває робота з виконання нових завдань щодо сприяння реформі місцевого самоврядування та децентралізації.

ресурси: 23,8 млн євро на період 2014–2017 рр.) спрямований на пропагування сталого місцевого розвитку в Україні. Напрями діяльності програми: енергоефективність, охорона здоров'я та довкілля, водопостачання у сільській місцевості, впровадження нового компонента із розвитку міст. МРГ III сприяє розвитку малих ферм і нефермерського бізнесу в сільській місцевості, підтримує уряд України у розробці політичних принципів у сфері децентралізації, запроваджує інноваційні підходи і прогресивні практики урядування за участі громад і місцевого сталого розвитку за допомогою центру управління знаннями та навчальних курсів у 33 обласних університетах. МРГ III співпрацює із 24 областями, 201 районами, 800 сільськими радами і 25 містами. В усіх обласних центрах відкрито регіональні підрозділи впровадження.

– *Програма ЄС «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток» (Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme)* (фінансові ресурси: 97 млн євро на період 2016–2020 рр.). В Україні програму реалізують ЄС і його країни-учасниці Німеччина, Швеція та Польща через GIZ та Шведську агенцію міжнародного розвитку (SIDA). Формування коштів Програми: ЄС – 60 млн євро, Німеччина – 6 млн євро, Швеція – 30 млн євро, Польща – 1 млн євро. Партнер програми – Мінрегіон.

Програма містить два основних компоненти: *Компонент 1* має на меті підвищення рівня інституційного розвитку органів влади на всіх рівнях для ефективної децентралізації та провадження регіональної політики. Відповідальним за реалізацію цього компонента є GIZ.

Нині GIZ створило в Україні Центральний офіс реформ і 24 центри розвитку місцевого самоврядування, які сприяють децентралізації. *U-LEAD* планує провести щонайменше 600 тренінгів і консультацій в Україні щодо оптимізації комунікаційних та управлінських навичок державних службовців на місцевому, регіональному і національному рівнях, а також понад 500 інформаційних кампаній, які стимулюватимуть громадянське суспільство більш активно брати участь у реформах.

Компонент 2 спрямований на створення центрів надання адміністративних послуг і забезпечення активної участі громадян у місцевому розвитку. Пріоритет надаватиметься добровільному об'єднанню громад. Відповідальним за реалізацію компонента є

SIDA, що підтримує створення та реконструкцію майже 600 центрів надання адміністративних послуг на всій території України.

Крім того, *U-LEAD* – це також спільний хаб для проектів *GIZ*, проектів *Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)* в Україні *DOBRE* та *PULSE*, а також спільного українсько-канадського проекту *EDGE* з підтримки секторальної децентралізації. Координація програми відбуватиметься через Центральний офіс реформ при Мінрегіоні за підтримки ЄС, міжнародних донорів, центральних і місцевих органів влади, задіяних у децентралізації.

– *Проект USAID «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності» – ДОБРЕ (Decentralization Offering Better Results and Efficiency – DOBRE)* (фінансування – 50 млн доларів на реалізацію цього проекту упродовж 2016–2021 рр. Етап I: розмір фінансування – 40 млн доларів протягом 4 років; етап II: розмір фінансування – 10 млн доларів протягом 1 року).

Виконавець проекту в Україні – американська компанія *Global Communities*. Головним партнером є *ВАССР*, яка у свою чергу співпрацює з Фондацією підтримки місцевої демократії (*Foundation in Support of Local Democracy (FSLD)*), Малопольською школою державного управління у Краківському університеті економіки (*Malopolska School of Public Administration at the Krakow University of Economics (MSAP/UEK)*), Національним інститутом демократії (*National Democratic Institute (NDI)*), Українським кризовим медіацентром (*Ukrainian Crisis Media Center (UCMC)*).

– *Проект USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку»* співпрацює з ОТГ із Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей з метою розвитку ринкової інфраструктури та її поліпшення для збільшення доданої вартості сільськогосподарської продукції, створення робочих місць, у тому числі й не у сфері сільського господарства, підвищення рівня доходів селян і поліпшення якості життя у громадах. Проект співпрацюватиме з ОТГ, які вже розробили або ще розробляють стратегію і план соціально-економічного розвитку, в яких відповідну увагу приділено розвитку місцевої ринкової інфраструктури.

– *Проект Уряду США «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» – ПУЛЬС* (бюджет: 8 млн 200 тис. доларів США в рамках Угоди між Урядом України та Урядом США

про гуманітарне і техніко-економічне співробітництво від 7 травня 1992 р. та Угоди про виконання завдань у сфері розвитку між Урядом України та Урядом США для сприяння більш прозорим та підзвітним процесам врядування за ширшої участі громадян від 17 серпня 2014 р.; період виконання: 14 грудня 2015 р. – 13 грудня 2020 р.).

Виконавцем проекту ПУЛЬС є АМУ та її регіональні відділення. Мета цього Проекту полягає у створенні сприятливого середовища для впровадження децентралізаційної реформи в Україні, зміцнення місцевого самоврядування, активізації демократичних процесів розвитку територіальних громад і забезпечення стабільності держави.

Проект має 3 компоненти:

- формування правового поля децентралізаційної реформи (формування законодавчої бази експертами та посадовими особами органів місцевого самоврядування, об'єднаними за галузевим принципом);

- збільшення ресурсів місцевого самоврядування (нарощування податкової бази місцевого самоврядування, підвищення ефективності податків на власність, легалізацію доходів, зміцнення фінансової самостійності бюджетних установ, створення умов для доступу до додаткових фінансових ресурсів для розвитку інфраструктури – кредитних і грантових коштів, реформування фінансування таких делегованих повноважень як освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист);

- підвищення спроможності учасників реформи (робота із цільовими аудиторіями реформи, запровадження інформаційних каналів, поширення успіхів децентралізаційної реформи та урахування кращих практик місцевого самоврядування).

На сьогодні в 24 областях України успішно працюють регіональні Офіси реформ у районних відділеннях АМУ, в роботі яких беруть участь консультанти з юридичних, бюджетних питань і з питань комунікації.

- *Проект IREX* спрямований на інформування та залучення громадськості до процесу реформ децентралізації. Представники від обраних бібліотек і громадських організацій (по 2 особи з кожної громади, 1 – від бібліотеки та 1 – від громадської організації) матимуть змогу взяти участь у триденному тренінгу в найближчому до них обласному центрі. Під час проведення тренінгу учасники

дізнаються про реформу та шляхи її впровадження, матимуть змогу поспілкуватися з колегами, отримати нові знання та унікальні інтерактивні матеріали. Після повернення до громад учасники тренінгу за фінансової підтримки програми проводитимуть інформаційні заходи із залученням громадян до реалізації реформи децентралізації.

– *Експертна підтримка Департаменту закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (DFADT) врядування та економічного розвитку (EDGE)* (бюджет: 18 824 758 канадських доларів у рамках Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади стосовно канадської програми співробітництва від 24 жовтня 1994 р.; період виконання: 10 листопада 2014 р. – 31 липня 2019 р.). Виконавець – компанія *Agriteam Canada Consulting Ltd.*²¹⁷, відповідальна за реалізацію проекту *EDGE*. Метою проекту є сприяння реалізації зобов'язань уряду України щодо запровадження комплексних реформ у країні відповідно до державних програм, національних та міжнародних угод.

– *Східно-Європейське партнерство у сферах енергоефективності та захисту навколишнього середовища* (багатосторонній донорський фонд Е5Р) (бюджет: 108 млн євро). Учасники: Банк розвитку Ради Європи; ЄБРР; Європейський інвестиційний банк (ЄІБ); Міжнародна фінансова корпорація; KfW («Кредитна установа для відбудови» – німецький державний банк розвитку); Екологічна фінансова корпорація Північної Європи; Інвестиційний банк Північної Європи; Світовий банк.

– *Проект «Енергетична ефективність»* (багатосторонній трастовий фонд під керівництвом ЄБРР) (фінансові ресурси: 16,1 млн євро у 2010–2019 рр.). Мета проекту – підвищення рівня енергетичної ефективності та зниження обсягу викидів у довкілля.

– *Програма розвитку муніципальної інфраструктури України* (ЄІБ) (фінансові ресурси: від 150 тис. до 600 тис. євро). У лютому 2016 р. було прийнято Закон України «Про ратифікацію Фінансової угоди (проект «Програма розвитку муніципальної інфраструктури

²¹⁷ *Agriteam Canada Consulting Ltd.* (Канада) – це приватна консалтингова компанія, яка спеціалізується на доборі провідних канадських і міжнародних фахівців для вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку, з якими сьогодні стикається весь світ. Компанія працює в різних економіках по всьому світові з метою забезпечення справедливості та процвітання, використовуючи методи, що сприяють розширенню прав і можливостей, самовизначенню і стабільності.

України») між Україною та Європейським інвестиційним банком», згідно з яким передбачено залучення 400 млн євро для модернізації інфраструктури житлово-комунального господарства України у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, забезпечення енергоефективності будівель, зовнішнього освітлення населених пунктів, утилізації побутових відходів.

Загальний період погашення позики (з урахуванням пільгового періоду): 15 років – для субпроектів щодо зовнішнього освітлення населених пунктів та утилізації побутових відходів; 22 роки – для субпроектів стосовно централізованого теплопостачання та енергоефективності будівель; 30 років – для проектів щодо гарячого водопостачання, централізованого та нецентралізованого питного водопостачання, водовідведення. Пільговий період: 3 роки – для субпроектів щодо зовнішнього освітлення населених пунктів та утилізації побутових відходів; 5 років – для субпроектів стосовно централізованого теплопостачання та енергоефективності будівель; 8 років – для проектів щодо гарячого водопостачання, централізованого та нецентралізованого питного водопостачання, водовідведення. Строки будівництва за субпроектами не можуть перевищувати тривалості пільгового періоду.

Кінцевими бенефіціарами частини позики можуть виступати центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства (у тому числі підприємства, державна чи комунальна частка в яких перевищує 50 %).

Також варто згадати й інші важливі міжнародні організації, програми і гранти, які на сьогодні діють в Україні у сфері проведення реформ місцевого самоврядування. Зокрема, Програма Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»; програми USAID, а саме проекти «Навчальні програми професійного зростання» (*Participant Training Program*), «Політика з підтримки місцевого самоврядування в Україні» та ін.; Бюро GIZ в Україні, що представляє чотири німецьких міністерства, ЄС і Британський департамент міжнародного розвитку; Польсько-Канадська програма підтримки солідарності, яку реалізує Фонд Міжнародної Солідарності (*Solidarity Fund PL*); шведський проект *Folke Bernadotte Akademin* «Місьцеве самоврядування та верховенство права в Україні» та ін.

Наприклад, Програма Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» не лише регулярно проводить семінари і тренінги для представників органів місцевого

самоврядування, асоціацій місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, а й забезпечує своєчасне оприлюднення висновків і рекомендацій Ради Європи та її органів у сфері місцевого самоврядування і децентралізації, а також висновків до відповідних парламентських законопроектів.

На офіційному веб-сайті Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» також публікуються висновки, які стосуються цінностей, принципів і стандартів Ради Європи, але не відображають офіційної позиції Ради Європи. Так, у липні поточного року цією Програмою Ради Європи оприлюднено висновок спеціального уповноваженого Уряду України з питань децентралізації стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад» (*SAGUD-LPO(2016)3*)²¹⁸ та ін.

Окремо слід згадати про Раду донорів із питань децентралізації в Україні, метою діяльності якої є координація і концентрація зусиль міжнародних організацій, програм, грантів і зарубіжних урядових організацій, а також органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадянського суспільства та його профільних інститутів із питань проведення реформ місцевого самоврядування і територіальної організації влади на цінностях і принципах децентралізації.

У складі Ради донорів діє десять робочих груп, визначених за основними напрямками реформування місцевого самоврядування на засадах демократії, а саме:

- робоча група № 1 із питань адміністративно-територіальної реформи та законодавчого забезпечення децентралізації;
- робоча група № 2 із питань фінансів і бюджетування органів місцевого самоврядування;
- робоча група № 3 із питань місцевої демократії;
- робоча група № 4 із питань регіонального та місцевого розвитку;

²¹⁸ Висновок спеціального уповноваженого Уряду України з питань децентралізації щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад» (*SAGUD-LPO(2016)3*)// Офіційний веб-сайт Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/SAGUD_Opinion_modification_Ukr.pdf.

- робоча група № 5.1 із питань адміністративних послуг;
- робоча група № 5.2 із питань комунальних послуг;
- робоча група № 5.3 із питань гуманітарної політики;
- робоча група № 5.4 із питань охорони здоров'я;
- робоча група № 6.1 із питань комунікацій;
- робоча група № 6.2 із питань навчальних систем та управління знаннями²¹⁹.

Зазначені робочі групи Ради донорів об'єднують у своєму складі представників профільних міністерств (Мінрегіон, МОН), представників міжнародних програм і грантів (*DESPRO, USAID, GIZ, U-LEAD, EDGE* та ін.), а також представників профільних громадських організацій (АМУ, Реанімаційний пакет реформ) і є своєрідними «хабами ініціатив», спрямованими на продукування та реалізацію різних напрямів реформ із децентралізації в Україні.

Очевидно, що такі висновки та рекомендації є цінними для теорії і практики реформування місцевого самоврядування в Україні. Оскільки успіх реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від рівня підготовки службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також представників профільних інститутів громадянського суспільства, важливо застосовувати ґрунтовні напрацювання зазначених міжнародних програм при підготовці майбутніх правознавців, а також при перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування (лише корпус депутатів місцевих рад після місцевих виборів 2015 р. налічує майже 200 тис. осіб) та усіх активних учасників реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

3.2. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні

Сутність і зміст місцевого самоврядування в Україні визначають його принципи – основні світоглядні ідеали та цінності щодо ефективної організації, здійснення та розвитку місцевого самоврядування. Як синонім терміна «принципи» у правничій літературі вжито термін «засади». Зокрема, О. Бориславська

²¹⁹ Рада донорів з питань децентралізації в Україні // Карта донорів. URL: http://donors.decentralization.gov.ua/donor_board.

визначає засади місцевого самоврядування як «систему об'єктивно зумовлених вихідних ідей, корінних начал, які закріплені чи впливають зі змісту Конституції, чинних на території України міжнародно-правових актів та законів України, мають загальний характер і визначають сутність, побудову (організацію) та здійснення місцевого самоврядування в Україні»²²⁰.

Отже, принципи місцевого самоврядування є системою основоположних цінностей, ідей і настанов щодо розвитку, в тому числі й реформування, та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Відповідні принципи місцевого самоврядування визначено у чинному законодавстві України, у тому числі міжнародних договорах України, та втілено у міжнародних стандартах місцевого самоврядування – системі міжнародно-правових актів і документів міжнародних організацій, які встановлюють рекомендовані та бажані моделі місцевої демократії, стандарти відносин органів місцевого самоврядування із державою, громадянським суспільством і бізнесом, гарантії місцевого самоврядування тощо.

З урахуванням значущості місцевого самоврядування та відповідно до ст. 92 Основного Закону унормування принципів організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється в Конституції та законах України. Так, ст. 7 Конституції України унормовує принцип визнання та гарантування Українською державою місцевого самоврядування²²¹.

Знаково, що цей принцип в Основному Законі є наступним за принципом поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції). Отже, Українська держава і Український народ як єдине джерело влади і носій державного суверенітету відповідно визнають місцеве самоврядування самостійним суб'єктом публічної влади в Україні, відокремленим від державної влади. Водночас Український народ та Українська держава гарантують функціонування місцевого самоврядування в Україні, тобто створюють належні законодавчі та організаційно-правові засади для реалізації громадянами права на місцеве

²²⁰ Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад : монограф. Львів : Вид-во ПАІС, 2005. С. 39.

²²¹ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

самоврядування та для його захисту. При цьому відповідно до ст. 145 Конституції України «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку»²²².

Конституція України не встановлює безпосередньо інших принципів місцевого самоврядування. Хоча зміст положень розд. I, II і XI Основного Закону дає підстави виокремити такі принципи місцевого самоврядування: а) верховенство права у діяльності місцевого самоврядування; б) невідчужуваність права громадян на місцеве самоврядування; в) демократизм, насамперед виборність і змінність представницьких органів місцевого самоврядування; г) рівний доступ громадян до служби в органах місцевого самоврядування; ґ) транспарентність організації та діяльності органів місцевого самоврядування; д) субсидіарність; е) децентралізація організації публічної влади на місцях; є) добровільність об'єднання територіальних громад тощо.

Істотні принципи місцевого самоврядування також безпосередньо закріплені у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та розвивають відповідні положення Основного Закону. Серед них варто назвати такі: народовладдя; верховенство права; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріальна самостійність у межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування²²³. Прокоментуємо сутність і зміст наведених вище принципів.

Головним принципом, що визначає сутність місцевого самоврядування в Україні, є *народовладдя (демократизм)*, похідне від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України. Демократизм місцевого самоврядування є природнім явищем, адже демократія Афінського полісу, або ж т. з. «Афінська демократія» (із 500 до 321 р. до н.е.), – насамперед позитивний історичний приклад залучення вільних громадян Афін до формування та реалізації найважливіших для міської громади рішень. Слава ж Афінської демократії зумовлена

²²² Там само.

²²³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

тривалістю її існування та популярністю «Політії» Арістотеля, а також більш пізніх досліджень Платона, Цицерона та ін., які донесли до мислителів епохи Відродження та Реформації цінності народоправства. Однак ще раніше, ніж їх було оспівано Дж. Локом, Ж.-Ж. Руссо та ін., в Європі демократичні традиції міського самоврядування поширилися через Магдебурзьке право.

Імплементуючи ідеї демократизму в місцеве самоврядування в Україні, можна припустити, що народ України як спільнота територіальних громад реалізує свій суверенітет, у тому числі й у формі місцевого самоврядування. Однак це не означає тотожності народного суверенітету і публічної влади територіальних громад. Народ України і територіальні громади є різними суб'єктами публічної влади в Україні та мають наближені, але не ідентичні місії та функції.

Реалізація принципу демократизму (народовладдя) передбачає, що територіальні громади відповідно до Конституції та законів України здійснюють свою владу на місцях безпосередньо (місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, письмові та електронні петиції, партисипаторні бюджети тощо) та через представницькі органи (місцеві ради, сільські, селищні міські голови, старости).

Разом із тим локальна демократія в Україні вимагає нагальної модернізації. Після скасування у 2012 р. дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. до сьогодні (2012–2017 рр.) у цілому проведення місцевих референдумів в Україні законодавчо не урегульовано. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає застарілі та малоефективні форми локальної демократії участі (збори, обговорення, місцеві ініціативи тощо), які нерідко використовуються в інтересах політичних і фінансово-промислових груп або місцевих еліт.

Утім, у 2015–2017 рр. завдяки реформам місцевого самоврядування в Україні закріплення у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян» і статутах територіальних громад отримали такі прогресивні проєвропейські форми локальної демократії як електронні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування та партисипаторні бюджети²²⁴, що нині практикуються у понад 70 середніх і великих міст України²²⁴.

²²⁴ Індекс демократичності міст. URL : http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=417:indeks-demokraticnost-m-st&catid=16&Itemid=186&lang=ua.

Ще одним вирішальним для місцевого самоврядування в Україні є *принцип верховенства права*, визначений ч. 1 ст. 8 Конституції України як загальний для всіх правовідносин, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування. Зміст цього принципу найповніше втілено на місцевому рівні, оскільки саме на рівні територіальної громади порушення природних прав, як самої територіальної громади, так і жителів, які її утворюють, є особливо резонансним і засуджуваним у суспільстві.

Принцип верховенства права в місцевому самоврядуванні обґрунтовує повноту та невідчужуваність влади територіальної громади на місцевому рівні, її підпорядкованість виключно Конституції та законам України, а також колективним легітимним інтересам жителів конкретної територіальної громади. До того ж територіальна громада у межах своїх повноважень може легітимізувати засади свого функціонування в статутах територіальних громад.

Принцип верховенства права у XXI ст. нерозривно пов'язаний із принципом законності, адже чинне законодавство ґрунтується на верховенстві права і водночас забезпечує принцип нормативної визначеності права.

Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування в Україні ґрунтується виключно на положеннях Конституції та законів України. Зміст цього принципу викладено у ч. 1 ст. 19 Основного Закону, яка зобов'язує органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти виключно «у спосіб і в межах, що визначені Конституцією та законами України»²²⁵. Порушення положень Конституції і законів України про місцеве самоврядування тягне за собою конституційну, адміністративну, кримінальну, іноді – матеріальну і дисциплінарну відповідальність.

Важливим для організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні є *принцип гласності (відкритості, транспарентності)*, згідно з яким всі суб'єкти місцевого самоврядування, насамперед органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, здійснюють свої повноваження публічно, гласно, відкрито. Їхня діяльність висвітлюється ЗМІ незалежно від форми їх власності. До того ж керівники органів місцевого самоврядування

²²⁵ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

звітують перед жителями територіальних громад про свою діяльність та її результати.

На сьогодні важливу роль у висвітленні діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відіграють насамперед офіційні веб-сайти, публічні звіти про підсумки і результати діяльності органів місцевого самоврядування тощо. Не менш важливим інструментом транспарентності місцевого самоврядування є і публічне оприлюднення на офіційному сайті Національного агентства з питань запобігання корупції та офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування і місцевих ЗМІ щорічних декларацій посадових осіб місцевого самоврядування про доходи за минулий рік.

Принцип колегіальності відображено в організаційно-правових (процедурних) формах діяльності органів місцевого самоврядування. Так, сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради є колективними (колегіальними) виборними і змінюваними органами місцевого самоврядування. Їх правові акти є результатом колегіальної роботи, зокрема пленарних засідань місцевих рад.

Громадівська модель місцевого самоврядування в Україні не виключає об'єднання зусиль суб'єктів місцевого самоврядування із роботою місцевих органів виконавчої влади зі здійснення загальнонаціональних програм соціально-економічного, культурного розвитку тощо.

У свою чергу, співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування з органами держави ґрунтується на такому важливому принципі місцевого самоврядування як *принцип поєднання місцевих і державних інтересів*. Цей принцип передбачає тісну та взаємовідповідальну співпрацю місцевого самоврядування із державною владою – вищими і центральними органами державної влади, а також із місцевими державними адміністраціями, зокрема щодо реалізації державних програм соціально-економічного і культурного розвитку районів і областей. До того ж згідно з ч. 3 ст. 143 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також розвиває принцип демократизму в *принцип виборності та змінності органів місцевого самоврядування*: депутати місцевих рад, старости,

а також сільські, селищні та міські голови є виборними і змінними. Останні на сьогодні місцеві вибори в Україні відбулися у 2015 р. за комбінованою (змішаною) виборчою системою, встановленою Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р.

Окремо слід звернути увагу, що після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 р. і започаткування процесу створення ОТГ в Україні утвердився інститут старост. У зв'язку із цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни і додано нову ст. 14¹ «Староста», яка передбачила проведення виборів старост²²⁶. Перші вибори старост відбулися у січні 2016 р. Наступного 2017 р. вибори старост почали проводитися на регулярній основі. Зокрема, вибори старост в ОТГ в Україні успішно було проведено 30 квітня, а також у липні–серпні 2017 р.

Важливим принципом місцевого самоврядування є *правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом про самоврядування*. Цей принцип об'єднує деякі загальні засади, принципи, кожен з яких має самостійне значення: правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності.

Визначальний вплив на забезпечення реалізації цього принципу здійснює започаткована у 2014–2017 рр. в Україні реформа місцевого самоврядування. Наприклад, станом на червень 2016 р. в Україні результатом бюджетної децентралізації стало збільшення надходжень до місцевих бюджетів ОТГ понад удвічі (на 1 046 млн грн).

Принцип правової самостійності (автономності) органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати власні повноваження, визначені Конституцією та законами України. Органи місцевого самоврядування згідно з ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичними особами і наділені цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Принцип організаційної самостійності полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їх органи – не є елементами державного апарату і не належать до

²²⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

механізму держави. Діючи у межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та дотримання конституційних принципів місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, як зазначено також у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень й у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не має призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Принцип матеріально-фінансової самостійності (автономності) місцевого самоврядування полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке перебуває у комунальній власності, що є самостійною, відокремленою від державної формою власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це зазначено у ст. 9 Хартії місцевого самоврядування, для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Визначальним організаційно-правовим принципом місцевого самоврядування є *принцип підвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб*, який передбачає, що діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, зокрема у формі громадських слухань. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання, зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити обов'язкові до розгляду пропозиції з питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

До гарантійних принципів місцевого самоврядування слід віднести *принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, а також принцип судового захисту прав місцевого самоврядування*.

Зокрема, принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування розвиває нормативні положення ст. 7 і 142 Конституції

України. Держава визнає і гарантує місцеве самоврядування та бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Держава також гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Втім, принцип гарантованості місцевого самоврядування не вичерпується наведеними вище положеннями Основного Закону. Слід погодитися із правознавцями, які виокремлюють такі ознаки гарантованості місцевого самоврядування: 1) нормативність; 2) системність; 3) цілеспрямованість; 4) процесуальність; 5) матеріальність; 6) постійний характер дії гарантій та детермінованість повноважень суб'єктів місцевого самоврядування; 7) структурованість²²⁷.

Принципи місцевого самоврядування на національному рівні визначено не лише у Конституції та законах України, а й у програмних документах реформування місцевого самоврядування. Так, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. визначено, що відповідне реформування здійснюється із дотриманням таких принципів:

- верховенства права;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції і законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій²²⁸.

²²⁷ Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики : монограф. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2011. С. 73–77.

²²⁸ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп // Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.

Наведені принципи, поряд із уже визначеними у Конституції та законах України і раніше охарактеризованими, становлять важливі засади забезпечення дієвості місцевого самоврядування в Україні.

Наприклад, *принцип субсидіарності* (від лат. *subsidium* – «допомога») у місцевому самоврядуванні передбачає раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів і державою у такий спосіб, аби наблизити процес прийняття рішень та надання доступних і якісних адміністративних послуг громадянам, а також врахувати наявність організаційного, матеріального і фінансового потенціалу відповідних органів щодо надання доступних та якісних адміністративних послуг.

Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні має і нормативно-правове втілення. Зокрема, у ст. 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. субсидіарність визначено як передачу «владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації»²²⁹. Тобто принцип субсидіарності, по суті, забезпечує *владоспроможність територіальних громад*.

Важливим світоглядним принципом розбудови місцевого самоврядування в Україні, безпосередньо пов'язаним із принципом субсидіарності, є *принцип децентралізації*. Його зміст полягає у передачі значних конституційних повноважень і бюджетних коштів від державних органів органам місцевого самоврядування для їх ефективної реалізації на місцях.

Принцип децентралізації, на думку Ф. Фукуями, означає, що політичні та управлінські рішення мають прийматися на урядових рівнях, не вищих, ніж це необхідно для забезпечення реалізації конкретної функції. Із 80-х рр. минулого століття політики у США виявили значну прихильність до ідеї децентралізації публічної влади та передачі її на рівень адміністрації штату і місцевих органів управління. Основним аргументом на користь цього стала теза, що «децентралізоване прийняття рішень ближче до місцевих джерел інформації, тому із самого початку краще реагує на місцеві умови та зміни у локальному оточенні»²³⁰. Водночас Ф. Фукуяма вважав, що

²²⁹ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.

²³⁰ Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. Москва : АСТ; Владимир : ВКТ, 2010. С. 118–119, 122.

для сильної держави процеси децентралізації мають бути урівноважені певним рівнем централізованості публічної влади.

На практиці реалізація принципу децентралізації означає множину сенсів і механізмів його реалізації. Так, польські правознавці виокремлюють три рівні децентралізації:

1. *Територіальну децентралізацію*, яка передбачає створення органів публічної адміністрації, що здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів регіонального самоврядування.

2. *Функціональна децентралізація*, що передбачає визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (асоціації, спілки тощо) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного змісту.

3. *Предметна децентралізація*, яка втілюється у професійному самоврядуванні, що становить систему управлінських відносин між усіма представниками певної професії²³¹.

Є й інші принципи місцевого самоврядування, закріплені у міжнародних договорах, а також у документах, які визначають міжнародні стандарти місцевого самоврядування. Так, наприклад, органами Ради Європи було також розроблено Європейську хартію місцевого самоврядування, Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті, Європейську хартію міст та ін. Більшу частину із них ратифіковано в Україні.

Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає такі фундаментальні принципи організації та функціонування органів місцевого самоврядування:

– необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування, а також зобов'язання закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевої влади;

²³¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / Школик А. М., Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2011. С. 15.

– наділення у законодавстві країни місцевих влад правом регулювати та упорядковувати значну кількість місцевих справ під їх власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження має здійснюватися виборними органами;

– управління місцевими справами має реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні та може передаватися до більш високого адміністративного рівня лише в тому разі, якщо вирішення завдань такого роду силами місцевих органів влади неефективне або неможливе (принцип субсидіарності);

– будь-які зміни кордонів на місцевому рівні з боку державних або регіональних влад мають проводитися після консультацій із місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців;

– місцеві влади мають бути здатними пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління;

– адміністративне втручання та регламентування справ місцевої влади з боку державної або регіональних влад має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує Конституцію або закони країни;

– місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися у межах своїх повноважень²³².

Систему європейських принципів місцевого самоврядування та належних практик їх реалізації також поєднують із феноменом «доброго врядування» на місцевому рівні. Зокрема, визначення «доброго місцевого (міського) врядування» (*Good Urban Governance*) вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. у Стамбулі.

На цій Конференції було ініційовано обговорення питань щодо запровадження поняття «добре місцеве врядування» в управління. За результатами обговорення було визначено, що «добре місцеве врядування – це сума безпосередніх відносин між громадянами, публічним та приватним секторами, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріч або різних інтересів, організованих спільних

²³² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 718.

дій; відносини, що охоплюють як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян»²³³.

До того ж, добре врядування є цінністю саме по собі та водночас становить ключовий засіб досягнення «Цілей тисячоліття» (*Millennium Development Goals*), сформованих міжнародною спільнотою та підтриманих ООН на рубежі століть, і багатьох інших стратегічних міжнародних документів.

Висвітлюючи європейські принципи місцевого самоврядування, варто звернутися також до ініціативи Комітету міністрів Ради Європи «Європейська стратегія інновацій та якісного врядування на місцевому рівні», що передбачає необхідність розбудови діяльності місцевих органів влади на засадах «Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні». Зазначені документи є джерелами *європейських принципів місцевого самоврядування*, що становлять первинні цінності для реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації.

Таким чином, можна виокремити два пов'язаних між собою різновиди принципів місцевого самоврядування:

- міжнародні та регіональні (європейські) принципи місцевого самоврядування;
- національні принципи місцевого самоврядування.

Сукупність загальних засад місцевого самоврядування в Україні, репрезентована міжнародними (наднаціональними) і внутрішньодержавними (національними) принципами, утворює цілісну систему – *систему принципів місцевого самоврядування*.

3.3. Завдання і функції місцевого самоврядування в Україні

Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають основні завдання, функції та принципи побудови системи місцевого самоврядування, а також її складові. При цьому слід брати до уваги, що наразі в Україні відбувається реформа місцевого самоврядування і територіальної

²³³ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / Редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. С. 43.

організації влади, яка має на меті удосконалити систему місцевого самоврядування, наблизити її діяльність до провідних європейських зразків. Наведене, у свою чергу, дасть змогу органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам надавати якісні та доступні адміністративні послуги жителям територіальних громад.

Місцеве самоврядування діє в Україні як важливий елемент конституційного ладу, невід’ємний компонент функціонування суспільства і держави. При цьому місцеве самоврядування не слід розглядати лише як важливий атрибут сучасної держави, її данину демократії та верховенству права. Місцеве самоврядування має визначені завдання та функції.

*Завдання місцевого самоврядування – це передбачуваний ідеальний результат реалізації конституційного права громадянина на участь у місцевому самоврядуванні та конституційного права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України*²³⁴.

Основні завдання місцевого самоврядування визначено у Конституції та законах України. Так, Основний Закон у ч. 1 ст. 140 унормовує дефініцію місцевого самоврядування, що дає уявлення про місцеве самоврядування як про закріплене в Конституції природне право громади вирішувати питання місцевого значення²³⁵. При цьому ст. 143 Основного Закону визначає основні функції та повноваження територіальних громад, а також обласних і районних рад, які репрезентують спільні інтереси цих громад. Якісне та своєчасне виконання ними конституційних функцій і повноважень забезпечує певний ідеальний результат – реалізацію конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні (ст. 38 Основного Закону) та дієвість місцевого самоврядування в Україні.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не наведено переліку завдань місцевого самоврядування. Можна припустити, що ці завдання автори зазначеного Закону розкрили у ст. 3 через зміст реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, а також через заборону будь-якої дискримінації

²³⁴ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 593.

²³⁵ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

людини при реалізації цього конституційного права. Інші закони України у сфері місцевого самоврядування також не містять роз'яснень, що саме слід розуміти під завданнями місцевого самоврядування.

Отже, основними завданнями місцевого самоврядування в Україні, закріпленими у Конституції та законах України, є насамперед:

- забезпечення реалізації конституційного права громадянина на участь у місцевому самоврядуванні;
- реалізація права територіальних громад та їх добровільних об'єднань на якісне та всебічне вирішення питань місцевого значення.

Решта завдань місцевого самоврядування в Україні (забезпечення владоспроможності територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, сталого розвитку регіонів тощо) є похідними від наведених вище.

Завдання місцевого самоврядування слід відрізняти від *завдань реформи місцевого самоврядування*. У першому разі мається на увазі ідеальний результат функціонування місцевого самоврядування в Україні, а в другому – ідеальні результати функціонування місцевого самоврядування в Україні після його реформування, трансформації.

Ухвалена Урядом України у липні 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні започаткувала реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Зокрема, у цьому документі визначено такі завдання реформи місцевого самоврядування в Україні:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень та ін.²³⁶

²³⁶ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації): проект Закону України від 1 липня 2015 р. реєстр. № 2217а // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Завдання реформи місцевого самоврядування, визначені Концепцією, варто також співвідносити і з ідеальними результатами цієї реформи (посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, доступність публічних послуг, поліпшення їх якості, впровадження механізму здійснення місцевими державними адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг та ін.), наведеними у розд. «Очікувані результати» цієї Концепції.

Завдання місцевого самоврядування набувають розвитку в його функціях. На відміну від завдань, функцій місцевого самоврядування є усталеними, тобто постійними напрямками і видами діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення.

Отже, функції місцевого самоврядування – це визначені Конституцією та законами України основні напрями і види діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також асоціацій місцевого самоврядування та інших профільних інститутів громадянського суспільства з метою вирішення питань місцевого значення²³⁷.

Функції місцевого самоврядування здійснюються згідно з принципами народовладдя, законності, компетентності, поєднання місцевих і державних інтересів, системності тощо. Вони є багатоманітними та різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями.

Насамперед функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами – політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та ін. Через це їх ще називають «об'єктними функціями місцевого самоврядування». Наведемо характеристику основних із них.

Категорія «*політичні функції місцевого самоврядування*» є дещо умовною. З одного боку, в Україні, як і в більшості інших країн Європи, місцеве самоврядування опосередковує політику держави на місцях, відносини між центром і регіонами. З іншого боку, місцеве самоврядування традиційно асоціюється з публічною владою на місцях.

²³⁷ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 594.

Зазначені функції пов'язані передусім із реалізацією публічної влади територіальних громад як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Саме територіальні громади, у т. ч. ОТГ, разом із парламентом і урядом, зокрема Мінрегіоном і місцевими державними адміністраціями, є провідними суб'єктами формування та реалізації політики у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Політичні функції місцевого самоврядування також пов'язані із реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України. Зокрема, політичні функції місцевого самоврядування в Україні передбачають:

- забезпечення повновладдя територіальних громад, у тому числі ОТГ, та органів місцевого самоврядування;
- проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів;
- проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях;
- взаємодію з органами виконавчої влади на місцях;
- об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

Економічні функції місцевого самоврядування полягають в управлінні майном, наявним у комунальній власності; утворенні, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; затвердженні бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та здійсненні контролю за їх виконанням; бюджетній децентралізації; встановленні місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворенні позабюджетних цільових коштів; освоєнні субвенційних коштів; регулюванні земельних відносин; вирішенні питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та ін.

Важливе значення мають *соціальні функції місцевого самоврядування*, зокрема: затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, що належать територіальним громадам; надання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, учасникам добровольчих батальйонів, які брали участь у проведенні Антитерористичної операції (АТО), а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; допомога вимушеним переселенцям зі Сходу України та АРК; вирішення у

встановленому законом порядку питань опіки та піклування; контроль за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці та ін.

Іншим видом об'єктних функцій місцевого самоврядування є його *культурні функції*, реалізація яких передбачає: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, що належать територіальним громадам; заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури; вирішення питань про робочу мову ради відповідно до законодавства про мови; відродження осередків традиційної народної творчості та ін.

Здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо дає підстави виокремити такий вид їх об'єктних функцій як *екологічні функції місцевого самоврядування*. Втім, правова природа екологічних функцій місцевого самоврядування потребує додаткового обґрунтування та посилення їх законодавчого забезпечення.

Очевидно, що розбудова інформаційного суспільства в Україні актуалізує й *інформаційну функцію місцевого самоврядування*. Особливі надії на її комплексну реалізацію пов'язані наразі із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., за змістом ст. 13 якого органи місцевого самоврядування є розпорядниками публічної інформації²³⁸.

Крім того, починаючи із 2015 р. в Україні запроваджено та на законодавчому рівні унормовано електронні петиції – колективні звернення громадян до органів місцевого самоврядування через їх офіційні веб-сайти. Порядок подання та розгляду електронних петицій детально урегульовано у ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.²³⁹ У 2015–2017 рр. практика електронних петицій набула популярності у містах Києві, Львові, Одесі, Харкові, Кам'янці-Подільському, Полтаві та ін.

²³⁸ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

²³⁹ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

Функції місцевого самоврядування також можна класифікувати за *суб'єктами місцевого самоврядування*, що дає підстави визначити функції:

- територіальних громад (нині можна виокремити і функції ОТГ);
- місцевих рад;
- сільських, селищних і міських голів;
- старост;
- органів самоорганізації населення тощо.

Напрями і види діяльності місцевого самоврядування в Україні також можна класифікувати за такими критеріями:

- за видами юридичної діяльності (правозахисні, правотворчі та правозастосовні функції місцевого самоврядування);
- за способами і засобами їх здійснення (організаційна, просвітницька, прогностична та ін.);
- за умовами здійснення – часом (постійні, тимчасові, виключні) та територією здійснення (відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України) тощо.

Багатоманітність завдань та функцій місцевого самоврядування є цілком об'єктивним явищем. Адже за кількістю суб'єктів і сфер суспільного життя місцеве самоврядування зіставне із місією держави, а у децентралізованих державах Європи та інших регіонів світу, які належать до т. з. «країн старої демократії», у житті пересічних громадян йому належить більше місця, ніж державі. У цих державах людина почувається насамперед жителем певної громади, а потім – громадянином держави. При цьому навіть паспорт громадянина у деяких державах, наприклад, у США, потрібен людині для тимчасового або постійного виїзду за кордон.

3.4. Система місцевого самоврядування в Україні.

Особливості місцевого самоврядування в столиці України – місті-герої Києві

Функції місцевого самоврядування в усій їх множині реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами місцевого самоврядування. Таких суб'єктів багато, але Конституція та закони України упорядковують їх у визначену систему.

Система місцевого самоврядування України – це визначена Конституцією та законами України спільнота суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують функції місцевого самоврядування.

Зміст цієї системи визначається насамперед основними функціями місцевого самоврядування. Зазначені категорії є взаємопов'язаними: система визначає організаційну структуру місцевого самоврядування, а функції – основні напрями та види діяльності місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування має внутрішню побудову – структуру. Структурі місцевого самоврядування властивий комплексний характер, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» її утворюють:

- 1) територіальні громади, у тому числі ОТГ;
- 2) сільські, селищні, міські ради;
- 3) сільські, селищні, міські голови;
- 4) виконавчі органи сільської, селищної міської ради;
- 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) старости;
- 7) органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації)²⁴⁰.

Особливий конституційно-правовий статус має місцеве самоврядування у містах Києві та Севастополі.

Система місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста характеризується як єдністю, так і диференціацією. Так, відповідно до ч. 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 6) *територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто повноважним елементом системи місцевого самоврядування*. З 2015 р. в Україні також діють сільські, селищні, міські ОТГ, конституційно-правовий статус яких унормовано у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²⁴¹.

Сільська, селищна, міська рада (узагальнено – *місцеві ради*) є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідну територіальну громаду та здійснюють від імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). *Районні*

²⁴⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

²⁴¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

та *обласні ради* згідно з ч. 4 ст. 140 Конституції України є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Станом на початок 2017 р. в Україні діє 12 085 місцевих рад, із них 490 – районних рад і 24 – обласні ради.

На сьогодні в Україні у контексті утворення ОТГ постала проблема паралельного існування районних рад і місцевих рад ОТГ. Очевидно, що ця проблема нині вимагає уваги законодавця.

Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи, управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад створюються зазначеними місцевими радами та підконтрольні й підзвітні їм (ч. 1, 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). При цьому в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів²⁴², за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Очолює виконавчий орган місцевої ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова – посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 12, 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)²⁴³.

Особливістю місцевого самоврядування в Україні є невластивість його системі принципу поділу влади, характерного для механізму держави. Натомість діє принцип єдності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування.

²⁴² На початок 2017 р. в Україні було понад 27 тис. сільських населених пунктів, а сільське населення (до 2014 р.) становило 17 млн осіб. Починаючи із 1991 р. кількість сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим кількість сільських рад до 2014 р. збільшилася на 1 067 одиниць. Натомість у 2016 р. в Україні у 1 129 громадах мешкало менше 500 осіб. Владоспроможність цих територіальних громад була мінімальною.

²⁴³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана «працююча корпорація», яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Однією із характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона отримує продовження як на регіональному рівні в особі районних, обласних рад – органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів) в особі так званих органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських, селищних комітетів. Такі органи також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування, свого роду її мікроструктура (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У містах із районним поділом до системи місцевого самоврядування належать і районні в місті територіальні громади, а також районні у цих містах ради та їх виконавчі органи (ч. 1 ст. 142, п. 8 розд. XV «Перехідні положення» Конституції України, ч. 2 ст. 5, ч. 5 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста має *сільський, селищний, міський голова*. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає сільського, селищного, міського голову як головну «посадову особу самої територіальної громади» (ч. 1 ст. 12)²⁴⁴.

Після започаткування добровільного об'єднання територіальних громад у 2015 р. у системі місцевого самоврядування з'явився такий суб'єкт місцевого самоврядування як *староста*. Староста як посадова особа місцевого самоврядування наділений певними функціями. Зокрема, згідно зі ст. 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» він:

- 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

²⁴⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту²⁴⁵.

При цьому староста є членом виконавчого комітету ради ОТГ за посадою. Старости, починаючи із 17 січня 2016 р., обираються у населених пунктах, що входять до ОТГ і не мають інших органів місцевого самоврядування.

Важливою складовою системи місцевого самоврядування в Україні є органи самоорганізації населення. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *органи самоорганізації населення – це «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста»*²⁴⁶. За змістом ст. 14 цього Закону сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Конституційно-правовий статус органів самоорганізації населення визначається однойменним законом – Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р., згідно з ч. 3 ст. 3 якого основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

²⁴⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

²⁴⁶ Там само.

– участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм²⁴⁷.

Потенціал органів самоорганізації населення в Україні не використовується повною мірою насамперед через застарілість чинного законодавства у цій сфері, складність утворення органів самоорганізації населення, а також слабкість їх компетенції і матеріально-фінансової бази. У 2015 р. парламентаріями було розроблено та передано до Верховної Ради України проект нової редакції Закону України «Про самоорганізацію населення» (реєстр. № 2466 від 24 березня 2015 р.)²⁴⁸, який має на меті забезпечити дієвість органів самоорганізації населення в інтересах жителів.

Свою специфіку мають системи місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі. Так, особливості місцевого самоврядування у місті Києві визначено Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», а в місті Севастополі його систему ще не приведено у відповідність до чинної Конституції України, оскільки спеціального закону про статус міста у 1996–2013 рр. не прийнято. На сьогодні ж місто Севастополь анексовано РФ, а в липні 2016 р. разом із АРК у нелегітимний спосіб включено до складу Південного федерального округу Російської Федерації.

Згідно зі ст. 20 Конституції України столицею України є місто Київ. Аналогічне положення наведено й у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.²⁴⁹ і належним чином гарантоване Конституцією України. Воно закріплено у розд. 1 Основного Закону, яким визначено засади конституційного ладу України.

Сам термін «столиця» має давнє походження та означає у слов'янських мовах місто, де розміщується «стол (престол)» правителя (князя, царя, володаря тощо). У давньоруській традиції усталеним для позначення столиці був термін «стольний град», що застосовувався для визначення тогочасного статусу Константинополя, Києва та інших великих міст ранньофеодальної

²⁴⁷ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.

²⁴⁸ Про самоорганізацію населення : проект Закону України від 24 березня 2015 р. реєстр. № 2466 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538.

²⁴⁹ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

доби, в яких зосереджувалася світська і духовна влада у регіоні. Натомість в англійській мові для позначення столиці послуговуються термінами «capital», «capital city», «metropolis», похідними від латинських слів «голова», «центр» тощо.

Під столицею у правовій теорії та практиці слід розуміти головне місто країни, визначене у конституції, яке є адміністративним і політичним центром держави, де зосереджено вищі та центральні органи державної влади і розміщено дипломатичні представництва інших держав²⁵⁰.

Столиці також традиційно залишаються загальнодержавними історичними, духовними, культурними, науково-освітніми центрами, символами єднання нації, які часто прирівнюються до державних символів. Щодо останнього твердження ст. 20 Конституції України, яка визначає місто Київ столицею України, за своїм змістом також присвячена встановленню державних символів України.

Нині у кожній із 193 держав світу є власні столиці, які мають свій особливий, часто неповторний правовий статус. Зокрема, столиці можуть виокремлюватися у самостійну адміністративну чи федеральну одиницю (столичний округ). Наприклад, Астана у Казахстані, Вашингтон у США (федеральний округ Колумбія), Відень в Австрії, Сеул у Південній Кореї тощо.

У деяких випадках де-юре держави мають більше ніж одну столицю. Так, у Південно-Африканській Республіці (ПАР) адміністративною столицею є Преторія, законодавча влада розміщується в Кейптауні, а судова – в Блумфонтейні, що стало результатом компромісу, який у 1910 р. поклав початок державності ПАР. Більше ніж одну столицю, з урахуванням історичних обставин та особливостей національного державного будівництва, мають і такі держави світу як Болівія – міста Сукре, Ла-Пас і Ямусукро, Нідерланди – міста Амстердам і Гаага, Чилі – міста Сантьяго і Вальпараїсо тощо.

Деякі держави світу мають конституційну (офіційну) та фактичну столиці: так, у Японії офіційною столицею є Токіо, однак на суспільне та державне життя значною мірою впливає місто Кіото

²⁵⁰ Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2007. С. 4.

– давня столиця цієї країни; Держава Ізраїль визначила своєю єдиною столицею місто Єрусалим, хоча фактична столиця розміщується у Тель-Авіві; офіційною столицею Німеччини після її об'єднання є Берлін, хоча вищі судові органи розташовані у місті Карлсруе, а окремі міністерства – у Бонні.

Державотворча практика розміщення вищих органів державної влади не лише у столиці, а й у інших потужних містах заслуговує на увагу. Такий підхід дає змогу, з одного боку, політично (а іноді й інфраструктурно) «розвантажити» столицю, а з іншого – посилити правовий статус міст, які мають давню історію чи особливе значення для народу.

Визначення столиці зазвичай зумовлено історичним підґрунтям, такі населені пункти мають давні зв'язки із найкрупнішими і найбільш розвиненими містами в країні. Втім, у світовій історії непоодинокими є випадки перенесення столиць, тобто наділення відповідним статусом і функціями іншого, іноді новоствореного міста із одночасним позбавленням такого статусу попередньої столиці. Перенесення столиці пов'язано із певними політичними, економічними, соціальними, іноді навіть демографічними передумовами. Наприклад, в Україні у 1919–1934 рр. столицю було перенесено із міста Києва до міста Харкова, у Німеччині в 1990 р. – із міста Бонн до міста Берліна, у Казахстані в 1997 р. – із міста Алма-Ати до міста Астани²⁵¹.

Організацію та діяльність органів місцевого самоврядування в місті Києві визначено Конституцією України, Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.²⁵², рішеннями Конституційного Суду України, іншими актами чинного законодавства. Зокрема, ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачає таку систему місцевого самоврядування у столиці:

– територіальна громада міста Києва;

²⁵¹ Див.: Федоренко В. Л. Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції (частина перша) // Публічне право. 2012. № 4 (8). С. 23–30; Федоренко В. Л. Столиця України – місто-герой Київ: поняття, адміністративно-територіальний устрій і функції (частина друга) // Публічне право. 2013. № 1 (9). С. 6–12.

²⁵² Див.: Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». Науково-практичний коментар / За ред. О. В. Скрипнюка, І. А. Тимченка, В. П. Тихого ; передмов. О. П. Попова, В. Я. Тація. Харків : Право, 2012. 248 с.

- Київський міський голова;
- Київська міська рада;
- виконавчий орган Київської міської ради – Київська міська державна адміністрація (КМДА);
- районні ради, у разі їх утворення (станом на червень 2016 р. немає);
- виконавчі органи районних у місті рад;
- органи самоорганізації населення²⁵³.

Аналіз чинного законодавства та відповідної правозастосовної практики дає підстави для виокремлення принаймні трьох особливостей місцевого самоврядування в місті Києві:

- наявність столичних функцій та їх вплив на функції місцевого самоврядування в місті Києві;
- спеціальний конституційно-правовий статус Київського міського голови та виконавчого органу Київської міської ради;
- наявність районних у місті Києві рад та їх виконавчих органів.

По-перше, функції місцевого самоврядування в місті Києві загалом відповідають раніше проаналізованим функціям місцевого самоврядування в Україні. Разом із тим місто Київ як столиця України має особливі столичні функції, не притаманні іншим населеним пунктам.

Статтею 4 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. визначено столичні функції міста Києва. Зокрема, до них віднесено:

1) створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ;

2) вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні;

²⁵³ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

3) надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у місті Києві;

4) взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробці та здійсненні ними заходів, програм і проектів, що стосуються інтересів столиці;

5) здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;

6) виконання інших функцій міста Києва, передбачених у законодавстві України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України²⁵⁴.

Аналіз визначених Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» столичних функцій дає змогу виокремити дві основні функції, які відрізняють функціонування місцевого самоврядування в місті Києві від здійснення місцевого самоврядування в інших селах, селищах і містах, а саме:

– забезпечення діяльності вищих органів державної влади та центральних органів виконавчої влади;

– забезпечення розташування і діяльності офіційних дипломатичних представництв міжнародних організацій та іноземних держав в Україні.

Реалізація цих функцій має вплив на специфіку місцевого самоврядування в місті Києві. Наведене, зокрема, має прояв в особливостях правового режиму оренди комунального майна відповідними органами державної влади і міжнародними та зарубіжними дипломатичними установами; режимними заходами під час офіційних візитів лідерів міжнародних організацій та іноземних держав тощо.

По-друге, особливістю системи місцевого самоврядування в м. Києві є спеціальний конституційно-правовий статус Київського міського голови і виконавчого органу Київської міської ради, що суттєво відрізняється від статусу міських голів і виконавчих органів міських рад в інших містах України. Йдеться про свого роду

²⁵⁴ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

зрощування місцевого самоврядування та місцевого державного управління на рівні чинного законодавства і правозастосовної практики.

Київський міський голова обирається шляхом прямих місцевих виборів у два тури. На останніх місцевих виборах у 2015 р. упевнену перемогу повторно здобув один із лідерів Революції гідності 2014 р., всесвітньо відомий спортсмен і меценат В. Кличко.

Особа, обрана Київським міським головою, призначається Президентом України на посаду голови КМДА. Відповідну правову позицію було викладено, зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві). Згідно з резолютивною частиною Рішення КМДА має очолювати «лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою КМДА. Як голова КМДА Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України»²⁵⁵. Таким чином, Київський міський голова одночасно обіймає посаду голови КМДА.

Схожий дуалізм місцевого самоврядування та місцевого державного управління в місті Києві визначено і на рівні конституційно-правового статусу виконавчого органу Київської міської ради. Відповідно до ст. 10¹ Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» виконавчим органом Київської міської ради є КМДА, яка «паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві»²⁵⁶.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп із питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, КМДА підзвітна і підконтрольна Київській міській раді. Натомість із питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади у місті Києві КМДА підзвітна та підконтрольна Кабінетові Міністрів України.

²⁵⁵ Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) // Офіційний вісник України. 2003. № 52. Ст. 2829.

²⁵⁶ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

Специфічна «паралельність» конституційно-правового статусу Київського міського голови і виконавчого органу Київської міської ради, з одного боку, сприяє єдності публічної влади у столиці України, а з іншого – засвідчує симбіоз місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях. Упродовж десятка років ця парадигма є предметом дискусій політичних і громадських діячів, лідерів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Проте єдиної істинної моделі вирішення цієї проблеми до сьогодні не обгрунтовано.

По-третє, ще одну особливість системи місцевого самоврядування в місті Києві становить відсутність станом на 2016 р. районних у місті рад та їх виконавчих органів. Як відомо, Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачено можливість утворення районних рад за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятим на місцевому референдумі, або ж за рішенням Київської міської ради. До 2010 р. районні у місті Києві ради діяли у всіх районах Києва. Рішенням Київської міської ради від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві» районні у місті Києві ради та їх виконавчі комітети було ліквідовано.

Відповідь на питання стосовно природи цього рішення Київської міської ради слід шукати у надзвичайно низькому рівні підтримки виборцями міста Києва кандидата у Президенти України В. Януковича (25,7 %) порівняно із його головним конкурентом Ю.Тимошенко (65,34 %) у другому турі виборів. До того ж «централізація» влади у місті Києві поряд із рішеннями Конституційного Суду України 2010 р. про парламентську коаліцію та неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2004 р. стала складовою стратегії узурпації влади режимом В. Януковича в Україні.

Після Революції гідності 2014 р. різні політичні сили періодично повертаються до питання відродження місцевих рад та їх виконавчих органів. Зокрема, гасло про відродження місцевого самоврядування на рівні районів у місті Києві використовувалося багатьма учасниками місцевих виборів 2015 р. Однак до сьогодні це питання залишається переважно предметом перманентних дискусій у Київській міській раді.

Наведені особливості системи місцевого самоврядування у місті-герої Києві не вичерпують всієї розмаїтості місцевого самовряду-

вання в столиці. Надзвичайно нагальною є проблема оновлення Статуту територіальної громади міста Києва, який діє з 2002 р. і оновлювався лише у 2003 р. Наразі підготовлено проект Концепції нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва, який винесено КМДА на обговорення жителів столиці²⁵⁷.

Зберігає актуальність і проблема запровадження дієвих форм локальної міської демократії, валідних до потреб жителів міста Києва тощо. Очевидно, що ці та інші проблеми може бути вирішено у процесі реформування місцевого самоврядування в Україні та розробки і прийняття нового закону про правовий статус міста Києва як столиці України.

3.5. Локальна демократія та організаційно-управлінські форми здійснення місцевого самоврядування в Україні

Із метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування суб'єкти місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів України здійснюють певну цілеспрямовану діяльність, яку називають організаційно-правовими формами місцевого самоврядування. Ці форми характеризуються нормативною визначеністю. Так, ч. 2 ст. 19 Конституції України чітко встановлено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, кожному суб'єкту місцевого самоврядування притаманні власні, встановлені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування у межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання

²⁵⁷ Проект Концепції нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва // Офіційний веб-сайт Київської міської державної адміністрації. URL: <http://kievcity.gov.ua/content/kyiv-new-statut.html>.

тощо. Ця практика відповідає цінностям Європейської хартії місцевого самоврядування, преамбула якої визнає право громадян на участь в управлінні державними справами одним із демократичних принципів, якого дотримуються усі держави-учасниці Ради Європи.

Цікавими у цьому аспекті є напрацювання Європейської комісії з питань місцевої та регіональної демократії. Експерти цієї Комісії розробили інструмент *CLEAR*, застосування якого дало змогу дійти висновку, що участь громадян у вирішенні питань місцевого значення є найбільш успішною тоді, коли вони можуть і мають бажання щось робити, наділені відповідними повноваженнями, запрошені та відчувають зворотний зв'язок.

Методика *CLEAR* детермінується таким чином:

С. Можуть робити, зокрема мають необхідні ресурси, вміння та знання для участі.

Л. Мають бажання, а саме відчувають приналежність, що стимулює їх участь.

Е. Наділені відповідними повноваженнями, тобто мають можливість взяти участь.

А. Запрошені, зокрема мобілізовані для участі офіційними органами влади або групами волонтерів.

Р. Відчувають зворотний зв'язок, а саме бачать, що на їхню думку зважають²⁵⁸.

Наведені істотні властивості методики *CLEAR* уже сьогодні застосовуються в Україні для реалізації різноманітних міжнародних програм, спрямованих на розвиток і реформування місцевого самоврядування.

Зокрема, важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування, тобто на місцевому референдумі. *Місцевий референдум* є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення в межах Конституції та законів України шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

²⁵⁸ Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалежн. центр політ. дослідж. ; М. В. Лациба, І. М. Лукарія, О. Д. Вашук-Огданська. Київ : Агентство «Україна», 2013. С. 5.

Наразі інститут місцевого референдуму в Україні залишається бездіяльним. Після прийняття у 2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум» і припинення дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. спеціального закону про місцеві референдуми у 2012–2017 рр. так і не було прийнято.

Якщо у 1991–2012 рр. в Україні було ініційовано та проведено майже 200 місцевих референдумів, то із 2012 р. в Україні не зареєстровано жодної ініціативи щодо їх проведення. Таким чином, у міжелекторальний період жителі територіальних громад в Україні приречені задовольнятися різними формами демократії участі на локальному рівні. Однак переважну більшість таких форм визначено у чинному законодавстві як паліативи радянської «місцевої демократії», що не дає змоги приймати безпосередні рішення з питань місцевого значення. Очевидним є і порушення конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах, передбаченого ч. 1 ст. 38 Конституції України.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є *загальні збори громадян* (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма виборцями – жителями територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення.

Предметом загальних зборів громадян є:

- по-перше, створення з дозволу відповідної ради органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських, селищних комітетів і вирішення інших питань щодо керівництва цими органами;

- по-друге, попереднє обговорення проектів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів і повідомлень сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого

самоврядування питань, що стосуються колективних потреб жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт з благоустрою населених пунктів тощо.

Рішення загальних зборів громадян із питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків тощо) і прийняті у межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення ж загальних зборів громадян, що містять звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ, ураховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Поширеними формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування, зазначеними у законі, є *місцеві ініціативи та громадські слухання* (ст. 9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Основні засади та порядок підготовки і проведення місцевих виборів, референдумів, загальних зборів громадян за місцем їх проживання мають визначатися окремими законами, а місцевих ініціатив і громадських слухань – статутами самих територіальних громад.

Представницька функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад полягає в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі та інтересів як відповідної територіальної громади у цілому, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади неоднорідні за соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації посилюватиметься у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі та інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних і соціальних сил на місцевому рівні.

Інші функції (установча, контрольна та розпорядча) найповніше матеріалізуються у процесі створення радами своїх виконавчих

органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також під час безпосереднього вирішення найважливіших, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Вітчизняні та зарубіжні експерти також рекомендують застосовувати різні методи залучення громадськості до участі у вирішенні питань місцевого значення. Наприклад, це можуть бути опитування, спільні дослідження, дискусії громадськості та посадових осіб місцевого самоврядування, презентації місцевих ініціатив, онлайн-дискусії тощо²⁵⁹.

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, які мають реалізуватися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Умовно їх можна поділити на такі групи: 1) організація роботи самої ради; 2) формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за їх діяльністю; 3) безпосереднє вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, по-перше, визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та ін.) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Значну частину питань місцевого самоврядування вирішує *сільський, селищний, міський голова*. Так, наприклад, сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів,

²⁵⁹ Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посіб. / Проект «Громадянин і держава: розвиток партнерства для ефективного урядування в Україні». Київ : Ленвіт, 2012. С. 43–53.

управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних і позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів (ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Свої особливості мають повноваження районних у місті рад (у разі їх утворення) та їх виконавчих органів, а також районних (сільських районів) та обласних рад.

Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання. Це, так би мовити, їх виключні повноваження, прямо передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 2 ст. 41).

Важливою *формою об'єднавчої, координаційної діяльності районних і обласних рад є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку* відповідних областей і районів, залучення на договірних засадах із місцевих бюджетів коштів для виконання спільних програм, а також окремих проектів; справедливий перерозподіл коштів між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад; представництво інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у відносинах із центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями, з метою забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення взагалі та кожної територіальної громади зокрема тощо.

Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають власних виконавчих органів, з огляду на це їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності будь-якої місцевої ради є її сесія, що складається із пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються.

Сесії скликаються за потреби, але не рідше одного разу на квартал. Сесія ради є правомочною, якщо на її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Сесії сільської, селищної, міської ради скликаються, відповідно, сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної – головою відповідної ради. У разі немотивованої відмови зазначених посадових осіб або їх неспроможності скликати сесію вона скликається: сільської, селищної, міської ради – її секретарем; районної у місті, районної, обласної ради – заступником голови відповідної ради.

Сесія ради має бути також скликана за пропозицією не менше ніж однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради – також за пропозицією місцевої державної адміністрації.

У разі якщо відповідні посадові особи у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу зазначених вище суб'єктів, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, кількість яких становить не менше однієї третини складу ради, або постійною комісією ради.

Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх постійні та тимчасові комісії. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду та підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови та членів комісії.

За дорученням ради або за власною ініціативою постійні комісії попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан і розвиток відповідних галузей господарського та соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки із цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями та співдоповідями. Крім того, постійні комісії

попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і також готують висновки із цих питань.

Крім постійних комісій місцеві ради можуть утворювати тимчасові контрольні комісії, які є органами ради, що обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, які належать до повноважень місцевого самоврядування (ст. 48 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Характер основних функцій постійних комісій, якими є підготовчо-дорадча та контрольна, визначає їх передусім як такі органи місцевої ради, діяльність яких має на меті сприяти безперервній та ефективній роботі ради як представницького органу. Ці функції спрямовані не назовні, а всередину самої ради, а наслідки діяльності постійних комісій мають втілюватися у тих рішеннях ради, які вона приймає.

Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад. Ці ради очолюють голови, які обираються із депутатів рад. У такий же спосіб обираються заступники голів цих рад.

Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє раду у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 55).

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Рішення президії ради є рекомендаційними, що характеризує президію як внутрішній, допоміжний орган.

На відміну від виконавчих органів рад, виконавчий апарат районної, обласної ради здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії та зв'язків із територіальними громадами, місцевими

органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на викладене важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, надання районним та обласним радам права мати власні виконавчі органи, а сьогодні, у межах чинної Конституції України, створення у структурі їх апаратів спеціальних підрозділів (управлінь справами чи фондів комунального майна), які взяли б на себе частину функцій виконавчого характеру.

Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є *нормотворча діяльність представницьких органів місцевого самоврядування*. Ради та їх виконавчі комітети, а також сільські, селищні, міські голови у межах визначеної компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності (ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Результати цієї діяльності отримують втілення у:

- рішеннях місцевих рад та їх виконавчих органів;
- розпорядженнях сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад.

Починаючи із 2014 р. законодавець запровадив таку форму організаційно-управлінської діяльності у сфері місцевого самоврядування як *співробітництво територіальних громад*. Так, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. сферами спільних інтересів територіальних громад визначив:

- соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік;
- бюджет, фінанси і ціни;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство, побутове, територіальне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок;
- будівництво;
- освіти, охорону здоров'я, культуру, фізкультуру і спорт;
- регулювання земельних відносин та охорону навколишнього природного середовища;
- соціальний захист населення;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Саме ж співробітництво територіальних громад в Україні передбачає такий алгоритм:

- ініціювання співробітництва (сільський, селищний, міський голова; депутати місцевої ради; жителі територіальної громади у порядку місцевої ініціативи);
- надання згоди на організацію співробітництва;
- проведення переговорів про організацію співробітництва;
- створення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво;
- громадське обговорення та схвалення проекту договору про співробітництво;
- підписання договору головами відповідних рад;
- реалізація укладеного договору про співробітництво²⁶⁰.

При цьому фінансування співробітництва територіальних громад в Україні на сьогодні здійснюється за рахунок різних джерел: місцевих бюджетів відповідних територіальних громад; самооподаткування; інших, не заборонених законом джерел, у тому числі й коштів Державного бюджету України, і міжнародної фінансової та технічної допомоги тощо.

Власні організаційно-правові форми мають і органи самоорганізації населення. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, сільські, селищні комітети. Вони становлять одну із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення виборними органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом (ст. 2, 3).

Важливими елементами правового статусу органу самоорганізації населення є його функції, повноваження, структура та організаційні форми прояву його легальної активності, життєдіяльності.

Основними функціями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їхніх (жителів) соціальних, культурних,

²⁶⁰ Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2014. С. 9–10.

побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району в місті), інших місцевих програм.

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за своєю природою поділяються на власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, потрібних для її здійснення).

Найбільш вагомими у числі власних повноважень органу самоорганізації населення є:

- ведення обліку за віком, місцем роботи чи навчання громадян, які мешкають у межах території діяльності органу, а також прийом громадян та розгляд їх звернень;

- представлення разом із депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

- внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів;

- контроль за якістю надання громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках ремонтних робіт;

- організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання у належному стані садиб, дворів, вулиць, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, створення із цією метою тимчасових або постійних бригад, застосування інших форм залучення населення;

- організація допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів Збройних Сил України і добровольчих батальйонів, які беруть участь в АТО, вимушеним переселенцям зі

Сходу України та АРК, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозицій із цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів.

До виключних повноважень органів самоорганізації населення віднесено ще ряд повноважень зі сприяння та надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту, правоохоронним органам, а також депутатам відповідних місцевих рад в організації зустрічей із виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах (ст. 14 та ін. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування. Положення ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що *органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання*, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України, отримало реальне законодавче втілення у Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р.²⁶¹

Зазначений Закон передбачає створення як місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, так і всеукраїнських. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів, а асоціація органів місцевого самоврядування із місцевим статусом може бути створена не менше ніж трьома органами місцевого самоврядування.

Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради. Особливий порядок щодо членства встановлюється для всеукраїнських асоціацій. Так, орган місцевого самоврядування може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Крім того, до всеукраїнської асоціації можуть входити місцеві асоціації як колегіальні члени.

²⁶¹ Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.

Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими, на нашу думку, є:

- участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;

- право готувати висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку;

- надання Міністерству фінансів України пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів;

- участь у розробці проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів і програм місцевого та регіонального розвитку;

- захист місцевих і регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Передбачено, що саме асоціації органів місцевого самоврядування стануть рушійною силою у формуванні концепції, програми та стратегії реформування місцевого самоврядування в Україні. Власне, як уже зазначалося у цьому розділі монографії, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування та інші асоціації місцевого самоврядування стали найбільш активними суб'єктами реформування місцевого самоврядування в Україні у 2014–2017 рр.

3.6. Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Дієвість місцевого самоврядування в Україні, його соціальна цінність, а також успіх реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації залежать від умов і засобів, гарантованості місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Конституції України гарантує місцеве самоврядування в Україні. Метою гарантій місцевого самоврядування і муніципальних прав людини є безперешкодне та ефективне здійснення місцевого самоврядування, забезпечення муніципальних прав особи і вирішення питань місцевого значення, причому як органами та посадовими особами місцевого самоврядування, так і передусім територіальною громадою безпосередньо²⁶².

²⁶² Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монограф. / Відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юрична думка, 2008. С. 608.

Правознавці по-різному визначають гарантії місцевого самоврядування в Україні. Так Г. Абасов у спеціальному дослідженні визначив ці гарантії як «необхідну для набуття, володіння, користування та розпорядження муніципальними правами і свободами систему пов'язаних між собою умов, засобів, способів, механізмів забезпечення та реалізації (які мають відповідний вплив лише після настання юридичних фактів, з якими пов'язано набуття повноважень) діяльності територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, за допомогою якої забезпечується безперешкодне та ефективне здійснення прав місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення»²⁶³. Є й інші визначення гарантії місцевого самоврядування.

Під гарантіями місцевого самоврядування традиційно розуміють комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права громадян на місцеве самоврядування.

Отже, гарантії (від фр. *garantic* – «забезпечувати») місцевого самоврядування – це встановлені Конституцією та законами України умови і засоби забезпечення організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні²⁶⁴.

Гарантії місцевого самоврядування поділяються на:

- загальні або загальносоціальні гарантії;
- спеціальні (юридичні) гарантії.

Передусім рівень гарантованості місцевого самоврядування забезпечується загальними гарантіями – політичними, економічними, соціальними, культурними (духовними) та ін., які визначаються рівнем розвитку суспільства і держави, їх основних інститутів у всіх сферах суспільного життя. Зокрема, важливими загальними гарантіями місцевого самоврядування в Україні є наявність у нього сталої організаційно-правової, матеріально-фінансової і територіальної основ, процес становлення яких наразі відбувається в Україні.

²⁶³ Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики: монограф. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2011. С. 77–78.

²⁶⁴ Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 610.

Важливим чинником гарантованості місцевого самоврядування, його ефективного реформування є успіх реінтеграції АРК і окремих районів Донецької та Луганської областей. Адже нині у цих регіонах призупинено функціонування місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів України.

Що ж до спеціальних юридичних гарантій місцевого самоврядування, то їх поділяють на: а) нормативно-правові та б) організаційно-правові умови і засоби діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Нормативно-правові гарантії місцевого самоврядування становлять сукупність нормативно-правових актів, що визначають основні принципи місцевого самоврядування, організаційно-правові форми здійснення місцевого самоврядування та встановлюють юридичну відповідальність за порушення чинного законодавства України.

До нормативно-правових гарантій місцевого самоврядування в Україні слід віднести насамперед нормативні положення Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р., «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р., «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. та ін.

Разом із тим успішне реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації неможливе без внесення комплексних змін до Конституції України. 31 серпня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) (реєстр. № 2217а). Однак із різних причин, зокрема через несприйняття представниками багатьох парламентських фракцій положення законопроекту № 2217а про спеціальний статус місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, цей законопроект не було внесено на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

На сьогодні у Верховній Раді України VIII скликання парадигма щодо місцевого самоврядування окремих районів Донецької та

Луганської областей змінюється. Триває розробка законопроекту про тимчасово окуповані території. Одночасно із цим відбувається напрацювання законодавчих ініціатив щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій на Сході України та анексованої АРК. До того ж не можна не звернути уваги і на успіхи реформування місцевого самоврядування за ініціативи «знизу», з боку самих територіальних громад, які посилюють свою владоспроможність шляхом добровільного об'єднання.

Важливу роль у системі нормативно-правових гарантій відіграють і правові акти місцевого самоврядування. Так, визначною гарантією місцевого самоврядування є встановлена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень, для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. При цьому слід наголосити, що акти місцевого самоврядування становлять питому вагу джерел національного конституційного права.

Гарантії законності актів місцевого самоврядування визначено ст. 144 Конституції України, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. До того ж судовий захист права місцевого самоврядування в ст. 145 Основного Закону визнано важливою судовою гарантією місцевого самоврядування. Після втрати прокуратурою України функції загального нагляду за законністю здійснення контролю за актами і діяльністю органів місцевого самоврядування до унормування інституту префектів мають здійснювати місцеві державні адміністрації.

Натомість станом на 2017 р. в Україні не визначено порядку здійснення нагляду та контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування. До сьогодні у чинному законодавстві не визначено суб'єкта здійснення нагляду та контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Наведене питання породжує не віддалені у часі чи гіпотетичні за своїм змістом, а цілком реальні проблеми правового

нігілізму з боку окремих органів місцевого самоврядування в Україні.

Так, після набуття чинності новим Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокуратура втратила функцію загального нагляду²⁶⁵. Натомість положення ст. 144 Конституції України про те, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, залишається не унормованим стосовно суб'єктів, уповноважених зупиняти відповідні рішення і звертатися до суду.

Зазначена прогалина у законодавстві уже мала неоднозначні наслідки для України. Так, у травні–червні 2016 р. декілька обласних рад (Житомирська, Івано-Франківська, Одеська, Хмельницька та ін.) підтримали своїми рішеннями звернення до Президента України та Прем'єр-міністра України щодо необхідності укладання договорів про розподіл повноважень між Урядом України, обласними державними адміністраціями та обласними рядами, які суперечать Конституції України. У більшості випадків ці звернення було оприлюднено у місцевих ЗМІ.

Реагуючи на цю проблему, Мінрегіон у 2017 р. підготував проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України)», який визначає детальний порядок здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, а також регламентує процедуру зупинення таких рішень із мотивів їх невідповідності Конституції та/або законам України з одночасним зверненням до суду.

За змістом законопроекту контролюючими органами мають стати місцеві державні адміністрації (районні та обласні). Районні державні адміністрації наглядатимуть за законністю рішень сільських, селищних, міських (районного значення) рад та їх виконкомів. Обласні державні адміністрації – за рішеннями органів місцевого самоврядування ОТГ, міських (міст обласного значення)

²⁶⁵ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.

рад та їх виконкомів, а також районних рад. За рішеннями обласних рад і Київської міської ради та її виконкому наглядатиме спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України.

Разом із тим цей законопроект Мінрегіону має дискусійний характер і не сприймається всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування та окремими органами місцевого самоврядування. Зокрема, новели законопроекту передбачають втручання органів державної виконавчої влади у діяльність місцевого самоврядування та порушення автономності останнього, підпорядкування його виключно Конституції та законам України.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» також визначено, що юридичні та фізичні особи несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за шкоду, заподіяну місцевому самоврядуванню їх діями або бездіяльністю, а також у разі невиконання рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ст. 73).

Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні забезпечуються системою суб'єктів, уповноважених згідно з Конституцією здійснювати та гарантувати місцеве самоврядування у нашій державі.

До системи суб'єктів, які здійснюють організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні, належать: а) народ України; б) територіальні громади; в) держава та її спеціально уповноважені органи; г) суб'єкти місцевого самоврядування; ґ) асоціації місцевого самоврядування та профільні інститути громадянського суспільства; д) міжнародні організації та програми зарубіжних держав у сфері реформування місцевого самоврядування в Україні.

Так, відповідно до ст. 5 Конституції народ України як носій суверенітету і єдине джерело влади у державі здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Волевиявлення народу, зокрема на референдумі, може стосуватися й принципів організації та функціонування місцевого самоврядування в нашій державі.

Територіальні громади є джерелом публічної влади на місцях. Згідно зі ст. 140 Конституції України саме територіальні громади, безпосередньо та через органи місцевого самоврядування,

здійснюють свою владу в межах адміністративно-територіальних одиниць. Особливим видом територіальних громад і фундаментом реформи місцевого самоврядування в Україні у 2014–2017 рр. є ОТГ. На сьогодні саме вони, по суті, – «лабораторії із децентралізації» в Україні.

Українська держава бере на себе обов'язок гарантувати місцеве самоврядування в Україні (ст. 7) і здійснює його через систему органів державної влади та інші органи держави.

Зокрема, Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (п. 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України), реалізацію яких на місцях здійснюють, у тому числі, органи місцевого самоврядування. До того ж до повноважень парламенту України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 29, 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

При цьому у вирішенні Верховною Радою України питання про призначення дострокових виборів ради чи сільського, селищного, міського голови обов'язковим є рішення суду про визнання їх актів незаконними, а також висновок відповідного комітету парламенту.

Президент України як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина видає укази, зокрема й щодо місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Основного Закону).

Кабінет Міністрів України забезпечує функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема в частині розробки та здійснення загальнодержавних програм реформування місцевого самоврядування. При цьому значну роль у гарантуванні успішного функціонування та удосконалення діяльності місцевого самоврядування в Україні відіграє профільне міністерство – Мінрегіон.

Важливим елементом організаційно-правових гарантій місцевого самоврядування в Україні є і місцеві органи виконавчої влади, яким районні та обласні ради згідно зі ст. 118 Основного Закону делегують окремі повноваження.

Досить важливу організаційно-правову гарантію місцевого самоврядування в Україні становлять суди загальної юрисдикції.

Права місцевого самоврядування, як зазначено в Конституції України, захищаються в судовому порядку. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144, ст. 145 Конституції України). Втім, як уже зазначалося, законодавець не визначив суб'єкта, уповноваженого зупиняти відповідні рішення суб'єктів місцевого самоврядування та оскаржувати їх у суді.

Водночас організаційно-правові гарантії ґрунтуються і на принципі невтручання у роботу місцевого самоврядування. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосовано лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21); органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися у законну діяльність органів місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та інших випадків, передбачених законом; органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71).

Не менш важливою гарантією місцевого самоврядування є те, що його первинні суб'єкти – територіальні громади не можуть бути примусово об'єднані або скасовані у зв'язку з удосконаленням державою первинної ланки адміністративно-територіального устрою.

Повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування також не можуть бути достроково припинені державними органами. У разі якщо, наприклад, рада прийняла рішення з порушенням Конституції чи законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення їх рішень у відповідність до законів, або ж сесія цієї ради не проводиться без поважних причин у встановлені законом строки чи рада не вирішує питань, віднесених до її відання, Верховна Рада України може призначити лише позачергові вибори до цієї ради. Законом встановлено, що питання про призначення таких позачергових виборів порушується відповідно сільським,

селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій. Проте й у цьому випадку відповідна рада продовжує діяти до обрання її нового складу.

Окрім національних юридичних гарантій місцевого самоврядування останнім часом набувають вагомого значення і міжнародні нормативні та інституційні гарантії місцевого самоврядування. Прикладом важливості міжнародних гарантій є поетапне рецесіювання стандартів місцевого самоврядування, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р., у законодавство та практику національного місцевого самоврядування. Сприйняття європейських стандартів місцевого самоврядування є однією із головних вимог щодо євроінтеграції України.

3.7. Місцеві державні адміністрації, інші органи державного управління на місцях і перспективи їх реформування

Окрім уряду України і центральних органів виконавчої влади, у тому числі міністерств, система державної виконавчої влади передбачає структури державного управління і на місцевому рівні. Місцеві органи виконавчої влади мають більш складну систему та розгалужені повноваження як в Україні, так і за кордоном. Так, свого часу Б. Чичерін зазначав: «Центральне управління набагато менш складне, ніж місцеве»²⁶⁶.

Відповідно до Основного Закону органи місцевої влади в Україні представлені:

- Радою міністрів АРК;
- місцевими державними адміністраціями;
- військово-цивільними адміністраціями;
- територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади²⁶⁷.

Особливий конституційно-правовий статус у системі місцевих органів виконавчої влади має *Рада міністрів АРК*. Конституційні

²⁶⁶ Чичерін Б. Н. Общее государственное право / Под общ. ред. В. А. Томсинова. Москва, 2006. С. 439.

²⁶⁷ Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

основи її організації та діяльності визначено Конституцією України, Конституцією АРК і Законом України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 р.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» цей орган є вищим у системі органів виконавчої влади автономії і представляє собою Уряд АРК²⁶⁸. Чинне законодавство унормовує порядок формування Ради міністрів АРК, її завдання, функції та повноваження, а також порядок її діяльності.

Важливість Ради міністрів АРК у системі органів влади Криму підтверджується і тим, що силове захоплення АРК т. з. «зеленими чоловічками» за підтримки кримських сепаратистів розпочалося 27 лютого 2014 р. саме із захоплення будівлі Уряду АРК у м. Сімферополі та сумнівного призначення Верховною радою АРК на посаду голови Ради міністрів АРК С. Аксьонова.

Разом із тим внаслідок анексії Російською Федерацією у березні 2014 р. АРК діяльність усіх конституційних органів автономії, у тому числі Ради міністрів АРК, було припинено у незаконний спосіб. Отже, вищий конституційний орган виконавчої влади в АРК – Рада міністрів АРК – на сьогодні не діє. Поновлення її діяльності відбудеться після реінтеграції АРК до України.

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації. Відповідно до ч. 1 ст. 118 Конституції України і ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі²⁶⁹.

Місцеві державні адміністрації – це система обласних і районних державних адміністрацій, КМДА, які згідно з Конституцією та законами України здійснюють виконавчу владу у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними місцевими радами.

Місцеві державні адміністрації діють за принципами, властивими всій системі органів виконавчої влади, з урахуванням

²⁶⁸ Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16 червня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2 (№ 2–3). Ст. 3.

²⁶⁹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.

особливостей умов і завдань їх функціонування. Основними засадами діяльності місцевих державних адміністрацій є:

- пріоритетність утвердження та захисту прав і свобод людини в діяльності місцевих державних адміністрацій;
- відповідальність перед людиною, громадянським суспільством і державою за свою діяльність;
- верховенство права;
- законність як зобов'язання діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- транспарентність і гласність;
- поєднання державних і місцевих інтересів;
- нетерпимість до будь-яких проявів корупції та ін.

Місцеві державні адміністрації – єдиноначальні органи виконавчої влади, які мають статус юридичної особи. Система місцевих державних адміністрацій в Україні має ієрархічну побудову і представлена на сьогодні:

- КМДА;
- обласними державними адміністраціями;
- районними державними адміністраціями.

Владні повноваження цих державних органів виконавчої влади на місяцях реалізують одноособово їх керівники – голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень глави держави.

У 2014–2017 рр. в Україні відбулося проведення декількох відкритих конкурсів на зайняття вакантних посад голів районних державних адміністрацій, наприклад, в Одеській, Київській та інших областях. Після вступу в дію 1 травня 2016 р. нового Закону України «Про державну службу» посади голів місцевих державних адміністрацій було віднесено до посад державної служби категорії «А» (п. 1 ч. 2 ст. 6)²⁷⁰. Призначенню цих посадових осіб передують проведення Комісією з питань вищого корпусу державної служби обов'язкового конкурсу на вакантну посаду.

Восени 2016 р. – у 2017 р. ця Комісія провела декілька конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А».

²⁷⁰ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Офіційний вісник України. 2016. № 3. Ст. 149.

Зокрема, йдеться про конкурси на посади голів обласних державних адміністрацій у Миколаївській та Одеській областях, а також на посади районних державних адміністрацій.

КМДА згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) «має очолювати особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою КМДА. Як голова КМДА Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України»²⁷¹. На сьогодні головою КМДА є відомий лідер Революції гідності В. Кличко, вдруге переобраний на посаду Київського міського голови під час місцевих виборів восени 2015 р.

У здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення та дає обґрунтовану відповідь. У разі ж коли недовіру голові обласної чи районної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної місцевої ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

У межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

На сьогодні питання, пов'язані з діяльністю КМДА, яка є виконавчим органом Київської міської ради і паралельно виконує

²⁷¹ Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) // Офіційний вісник України. 2003. № 52. Ст. 2829.

функції місцевої виконавчої влади, регулює Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.²⁷², а також зазначене вище Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 21-рп. Натомість закону про особливий статус міста Севастополя з різних причин за всі роки незалежності України так і не було прийнято.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій, виконання яких вони забезпечують у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» є:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня;

- законність і правопорядок на підвідомчій території, додержання прав і свобод громадян;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- підготовка і виконання відповідних бюджетів і програм, звіти про їх виконання;

- здійснення взаємодії з органами місцевого самоврядування;

- реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень²⁷³.

У межах, установлених Конституцією і законами України, а також актами Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, місцеві державні адміністрації здійснюють управління у визначених чинним законодавством України галузях суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях.

Установами і закладами, які належать до сфери управління місцевих державних адміністрацій, є засновані ними або за їх участі ЗМІ: радіо, телебачення, газети, журнали, інші періодичні видання; інвестиційні фонди, засновниками яких є обласні державні

²⁷² Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

²⁷³ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.

адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і фінансування яких здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також деякі інші об'єкти управління, визначені чинним законодавством. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поширюються на всі основні сфери суспільного життя на місцях – здійснення публічної влади на місцях, бюджетну, економічну, містобудівельну, соціальну і культурну (духовну), екологічну, інформаційну, інноваційну та ін.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації», іншими актами чинного законодавства визначено основні повноваження місцевих державних адміністрацій, зокрема, в галузях:

- соціально-економічного розвитку;
- місцевого бюджету та фінансів;
- управління комунальним майном, приватизації, розвитку підприємництва та реалізації державної регуляторної політики;
- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку;
- використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля;
- науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, материнства та дитинства, сім'ї та молоді;
- соціального забезпечення та соціального захисту населення;
- зайнятості населення, праці та заробітної плати;
- забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян;
- міжнародних зовнішньоекономічних відносин;
- оборонної діяльності (територіальна оборона) та ін.

Відповідно до ч.2 ст.9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. на місцеві державні адміністрації покладено обов'язок щодо «організаційної підтримки та інформаційно-прсвітницького сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад»²⁷⁴.

²⁷⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

На сьогодні така діяльність успішно проводиться місцевими державними адміністраціями у співпраці із Центральним і регіональними офісами з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації повноважень органів виконавчої влади, а також за підтримки таких поважних міжнародних програм як Програма Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», DESPRO та ін.

На місцеві державні адміністрації чинним законодавством також покладено здійснення державного контролю за збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам'яток історії і культури, збереженням житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю і сертифікацією; додержанням санітарних та ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; дотриманням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів, додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотриманням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури та спорту; охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; дотриманням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Для реалізації наданих повноважень і здійснення контрольних функцій відповідно до Конституції та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцевим державним адміністраціям надано права та повноваження щодо:

- проведення перевірки стану додержання Конституції, законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств,

установ, організацій, їх філіалів і відділень, незалежно від форм власності та підпорядкування;

- залучення вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до компетенції місцевих державних адміністрацій;

- одержання відповідної статистичної інформації та інших даних від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності;

- видання згідно з чинним законодавством обов'язкових для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ і організацій, а також громадянам із контрольованих питань;

- порушення питань про відповідальність керівників підприємств, установ і організацій у встановленому законом порядку;

- здійснення інших функцій та повноважень у межах компетенції.

Слід звернути увагу, що згідно зі ч.2 ст.144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Донедавна повноваження щодо державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції і законам України та відповідного зупинення таких рішень здійснювали органи прокуратури в рамках виконання функції нагляду за додержанням і застосуванням законів органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Натомість у ст.1 Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. було конкретизовано зміст ст.121 Основного Закону таким чином: «Прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді».

Із часу позбавлення органів прокуратури функції нагляду за додержанням і застосуванням законів органами місцевого самоврядування в Україні де-юре немає суб'єктів здійснення

державного нагляду (моніторингу) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, а також немає правового механізму зупинення таких рішень.

У цьому сенсі загалом прогресивною ідеєю щодо забезпечення нагляду за додержанням і застосуванням законів органами місцевого самоврядування із боку держави був концепт запровадження в Україні *інституту префектів*, які мали би прийти на зміну застарілим нині місцевим державним адміністраціям. Законодавець передбачав наділення їх повноваженнями здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування через можливість зупинення їх актів з одночасним зверненням до адміністративного суду. Унормування в Основному Законі інституту префектів було передбачено проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), прийнятому 31 серпня 2015 р. у першому читанні. Втім, через неприйняття цього Закону в цілому інститут префекта не отримав подальшого розвитку.

Реагуючи на виклики, які сьогодні постали перед Українською державою у сфері реформування місцевого самоврядування та забезпечення його ефективного функціонування, Мінрегіон підготував законопроект про державний нагляд за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України.

Метою цього законопроекту є визначення детального порядку здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України і зупинення таких рішень із мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду шляхом внесення змін, зокрема, до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про доступ до публічної інформації» та Кодексу адміністративного судочинства України.

Так, законопроект, підготований Мінрегіоном, передбачає запровадження багаторівневої системи суб'єктів державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування та, відповідно, їх зупинення у разі невідповідності Конституції чи законам. Ця система репрезентована такими суб'єктами і компетенціями:

- за рішеннями сільської, селищної, міської, районної у місті (міста районного значення) ради та їх виконавчих органів нагляд мають здійснювати районні державні адміністрації;

– за рішеннями міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та їх виконавчих органів, ради ОТГ, районної ради нагляд здійснюватимуть обласні державні адміністрації;

– за рішеннями міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та їх виконавчих органів, ради ОТГ, районної ради нагляд має здійснюватися на рівні профільного міністерства – Мінрегіону чи Міністерства юстиції України.

При цьому повноваження місцевих державних адміністрацій щодо державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування визначаються змістом чинної Конституції України. Так, відповідно до ст. 119 Основного Закону саме місцеві державні адміністрації мають забезпечувати на відповідній території виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законність та правопорядок, додержання прав і свобод громадян.

Державному нагляду з боку зазначених суб'єктів можуть підлягати усі нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії, крім внутрішньо-організаційних і актів, контроль за законністю яких здійснюється іншими органами виконавчої влади відповідно до закону. У разі ж виявлення підстав, що свідчать про невідповідність рішення органу місцевого самоврядування Конституції та законам України орган державного нагляду не пізніше як на 30-й день після набуття чинності відповідним рішенням зупиняє дію такого рішення в цілому чи у частині. Такий акт набирає сили з моменту звернення органу державного нагляду до адміністративного суду.

Законопроектом також передбачено урегулювання правових наслідків наглядової діяльності держави за рішеннями органів місцевого самоврядування. Зокрема, зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування має наслідком зупинення виконання будь-якими фізичними та юридичними особами такого рішення, здійснення визначених цим рішенням повноважень, настання будь-яких юридично значимих наслідків у разі застосування цього рішення та заборону відчуження об'єкта нерухомого майна або передачі прав на об'єкт нерухомого майна, якщо відповідне право виникло на підставі зупиненого рішення, – до часу вирішення відповідного спору судом.

Наведений приклад підтверджує важливість місцевих державних адміністрацій у механізмі Української держави та у системі органів виконавчої влади зокрема. Очевидною є і застарілість

пострадянської за своїм змістом системи місцевих державних адміністрацій в Україні, яка потребує нагального реформування.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Крім голови, до їх складу входять:

- заступники голови місцевої державної адміністрації;
- керівники управлінь місцевої державної адміністрації;
- керівники відділів та інших структурних підрозділів.

У межах бюджетних асигнувань голови місцевих державних адміністрацій визначають структуру, затверджують штатний розпис місцевих державних адміністрацій та положення про її структурні підрозділи. Рекомендаційний перелік їх управлінь, відділів та інших структурних підрозділів і типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

На виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно з чинним законодавством.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру (такі, що не містять норм права), прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту прийняття, якщо самими актами не встановлено інший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до виконавців, а за потреби оприлюднюються.

Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, які затверджуються головами відповідних державних адміністрацій. Типовий регламент місцевих державних адміністрацій затверджується Кабінетом Міністрів України.

Свої особливості має діяльність місцевих державних адміністрацій в АРК. Крім завдань, передбачених законодавством

для всіх місцевих державних адміністрацій України, в АРК вони забезпечують виконання Конституції АРК, нормативно-правових актів Верховної Ради та рішень Ради міністрів АРК. Рада міністрів АРК у межах своїх повноважень, визначених Конституцією України, Конституцією АРК, Законом України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», спрямовує і контролює діяльність державних адміністрацій.

Рада міністрів АРК має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, а також Конституції АРК, нормативно-правовим актам Верховної Ради автономії, рішенням Ради міністрів АРК.

Керівники місцевих державних адміністрацій в АРК призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим із головою Верховної Ради АРК і головою Ради міністрів АРК, Постійним представником Президента України в АРК. За наявності підстав Рада міністрів АРК може порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних місцевих державних адміністрацій. Рада міністрів АРК за позитивними результатами роботи місцевих державних адміністрацій може застосовувати до їх посадових осіб заходи заохочення. У межах наданих повноважень із місцевими державними адміністраціями в АРК взаємодіє представництво Президента України в АРК.

Новою для України ланкою в системі місцевих органів виконавчої влади є *військово-цивільні адміністрації*. Їх створення стало об'єктивною реакцією вищого керівництва держави на проведення АТО в Донецькій і Луганській областях у 2014–2017 рр. Правовий статус військово-цивільних адміністрацій визначено у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р.

Військово-цивільні адміністрації – утворені Президентом України тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії

диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення АТО²⁷⁵.

Відповідні адміністрації поділяються на:

– *Військово-цивільні адміністрації району та області* – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації».

– *Військово-цивільні адміністрації населених пунктів* – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження, визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації».

Таким чином, військово-цивільні адміністрації поєднують у своїй діяльності функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, за умови відсутності останніх у районі проведення АТО. На сьогодні в Україні діють:

– Донецька та Луганська обласні військово-цивільні адміністрації;

– Волноваська, Мар'їнська, Першотравнева, Артемівська, Володарська, Костянтинівська, Тельманівська, Ясинуватська, Новоайдарська, Попаснянська, Станично-Луганська районні військово-цивільні адміністрації;

– військово-цивільні адміністрації міст Авдіївка, Вугледар, Рубіжне, Лисичанськ, Новодружеськ і Привілля, урівняні в статусі із районними військово-цивільними адміністраціями;

– військово-цивільні адміністрації населених пунктів: а) сіл Комінтернове, Водяне, Заїченко, Кримське, Трьохізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине, Оріхове-Донецьке, Жолобок, Троїцьке і Новозванівка; б) селища Новотошківське; в) міста Красногорівка.

Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» зазначені адміністрації мають широкі повноваження. Зокрема, до їх компетенції віднесено:

– підготовку та затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

²⁷⁵ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 3. Ст. 87.

– забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

– залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території;

– розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

– складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; забезпечення виконання відповідного бюджету;

– встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо немає рішення відповідної ради із цих питань;

– прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо немає рішення відповідної ради із цих питань;

– встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги;

– залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

– управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню та ін.²⁷⁶.

Загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій здійснюють керівники відповідних обласних військово-

²⁷⁶ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 3. Ст. 87.

цивільних адміністрацій, а у разі якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не утворені – керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Керівництво діяльністю обласних військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації.

Ще однією складовою системи органів виконавчої влади на місцях є *територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади*. Їх правовий статус урегульовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», положеннях про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, інших актах чинного законодавства.

Територіальні органи міністерства – це органи виконавчої влади, утворені Кабінетом Міністрів України як юридичні особи публічного права, або міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, для реалізації функцій міністерства на місцях. Ці органи утворюються у випадку, коли їх утворення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Керівники територіальних органів міністерств і їх заступники призначаються на посаду та звільняються державним секретарем міністерства. При цьому відповідно до Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563, керівники територіальних органів підзвітні та підконтрольні відповідно голові Ради міністрів АРК щодо повноважень органів виконавчої влади, наданих законом Раді міністрів АРК, та головам місцевих держадміністрацій із питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій²⁷⁷.

Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр, а їх штатний розпис і кошторис – державний секретар міністерства²⁷⁸.

²⁷⁷ Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 // Офіційний вісник України. 2011. № 41. Ст. 1677.

²⁷⁸ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

Міністерство юстиції України має на сьогодні комплексну систему територіальних органів, що представлена, зокрема: а) Головним територіальним управлінням Міністерства юстиції України; б) головними територіальними управліннями Міністерства юстиції України в областях; в) головними територіальними управліннями Міністерства юстиції України у містах Києві та Севастополі; г) районними у містах управліннями юстиції; ґ) міськими управліннями юстиції; д) міськрайонними управліннями юстиції; е) міжрайонними управліннями юстиції.

Водночас деякі міністерства України (Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство енергетики та вугільної промисловості та ін.) не мають власних територіальних органів, що зумовлено особливостями їх завдань, функцій і повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» *територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України*²⁷⁹.

Керівники та заступники керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади призначаються на посади та звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої влади відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. на конкурсній основі.

Система територіальних органів (управлінь, представництв, секторів та ін.) діє у складі Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної регуляторної служби, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державного агентства лісових ресурсів України та ін.

Натомість Державна служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Державне агентство з питань

²⁷⁹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

електронного врядування України та ін., зважаючи на покладені на них Урядом України завдання, не мають власних територіальних органів.

Варто звернути увагу на територіальні органи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, формування яких має певні особливості. Наприклад, за змістом ч. 4 ст. 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 р. передбачено утворення таких територіальних управлінь Бюро:

1) територіальне управління, розташоване у місті Львові, діяльність якого поширюється на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області;

2) територіальне управління, розташоване у місті Хмельницькому, діяльність якого поширюється на Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області;

3) територіальне управління, розташоване у місті Миколаєві, діяльність якого поширюється на Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області;

4) територіальне управління, розташоване у місті Мелітополі, діяльність якого поширюється на АРК, Запорізьку, Херсонську області, місто Севастополь;

5) територіальне управління, розташоване у місті Полтаві, діяльність якого поширюється на Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області;

6) територіальне управління, розташоване у місті Краматорську, діяльність якого поширюється на Донецьку і Луганську області;

7) територіальне управління, розташоване у місті Києві, діяльність якого поширюється на місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області²⁸⁰.

Власні особливості формування та функціонування мають й інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, Національна поліція України.

²⁸⁰ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. // Голос України. 2016. 16 січня.

ПІСЛЯМОВА

Залишаючи Орегон, або цінності та цілі місцевого самоврядування і регіонального розвитку в США

Завершуючи дослідження основних моделей місцевого самоврядування та управління у державах-учасниках Європейського Союзу, Швейцарській Конфедерації та Україні, необхідно зазначити, що поширені у другій половині XX ст. – XXI ст. у Західній Європі, а в останні 30 років і в Східній Європі, процеси децентралізації є невіддільними від цінностей демократії, свободи, рівності та справедливості, а також поваги до природних прав людини і людських спільнот.

Щодо цінностей прав людини слід згадати А. Сена, який акцентує: «В американській Декларації незалежності було визнано «самоочевидним» те, що у кожного є «визначені невід’ємні права», а через тридцять років французька Декларація прав людини і громадянина проголосила, що «люди народжуються і залишаються рівними у своїх правах»²⁸¹. Одним із таких прав стало право громадян на участь у публічному управлінні, зокрема в місцевому самоврядуванні, а з часом це природне право стало визнаватися не лише за громадянами, а й за народом і громадами.

При цьому відповідальність публічної влади всіх рівнів перед народом стала одним із наріжних каменів американського конституціоналізму. Так, Дж. Медісон у Федералісті № 46 (29 січня 1788 р.), визначаючи правову природу федерального уряду та урядів штатів, влучно стверджував: «Попри різні способи призначення цих урядів і ті, й інші слід вважати по суті залежними від усієї сукупності громадян Сполучених Штатів. ... Адже федеральний уряд і уряди штатів є лише різними представниками та опікунами народу, наділеними різними повноваженнями і призначеними для різних цілей»²⁸². Конституційно визначена компетенція федеральної влади та влади штатів у США є різною, але суб’єкт, перед яким відповідають ці уряди, один – американський народ.

²⁸¹ Сен А. Идея справедливости / Пер. с англ. Д. Кралечкина ; науч. ред., перев. В. Сафронов, А. Смирнов. Москва : Изд-во Института Гайдара ; Фонд «Либеральная миссия», 2016. С. 449–450.

²⁸² Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів Америки / А. Гамільтон, Д. Медісон, Д. Джей ; пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. С. 237.

Іншим очевидним висновком є те, що поширені у сучасній Європі принципи, знання та практики у сфері розбудови місцевого самоврядування співзвучні теорії і практиці місцевого самоврядування та регіонального розвитку в США. Йдеться не про тотожність європейських і американських моделей місцевого самоврядування, а про спільні цінності та цілі місцевого самоврядування, притаманні Західній цивілізації.

На відміну від держав Європи, в яких місцеве самоврядування ґрунтувалося на давніх традиціях державотворення, заснованого на гуртуванні незалежних князівств, кантонів і земель у XIII–XIX ст. в об'єднанні національних держави, а також на традиціях місцевого народовладдя – «віча» та «ізби» слов'янських народів, референдуми і народні ініціативи у швейцарських кантонах *etc.*, що передували Революції в Англії в 1688 р. і Великій Французькій революції кінця XVIII ст., появи перших декларацій про права людини і конституцій, державотворення США ґрунтувалося на вірі в Бога, довірі, повазі до людини та її прав, виборності публічної влади та громадському контролю за її діяльністю, було стислим у часі й концентрованим за змістом. Важливим джерелом наведених цінностей став «Колоніальний договір», або ж «Договір на Мейфлауері», укладений у 1620 р. під час подорожі на човні *Mayflower* до Північної Америки «батьками-засновниками» Північноамериканських колоній – 41 конгрегаціоналіст-священник і сервенти (корабельні слуги).

Укладачі Договору зобов'язалися для досягнення спільної мети та побудови «єдиного громадянського політичного організму» видавати справедливі та однакові для всіх закони. Лаконічний, але змістовний текст «Договору на Мейфлауері» проголошував:

«Ім'ям Господа, амінь!

Ми, вірні піддані нашого могутнього суверенного господаря Якова, Божою ласкою короля Великобританії, Франції та Ірландії, захисника віри та ін., здійснивши на славу Божу – для поширення християнської віри і слави нашого короля та вітчизни – подорож із метою заснувати колонію у північній частині Вірджинії, цим урочисто і взаємно перед особою Бога об'єднуємося в громадський політичний організм для підтримання серед нас кращого порядку і безпеки, а також для досягнення зазначеної вище мети; і в силу цього ми створимо і запровадимо такі справедливі та однакові для всіх закони й ордонанси, акти, постанови та адміністративні установи, що в той або інший час

вважатимуться найбільш відповідними спільному благу колонії, і ми обіцяємо дотримуватися їх і підкорятися їм.

Засвідчуючи наведене, ми ставимо наші підписи,
мис Код, 11 листопада ... *Anno Domini*, 1620 року»²⁸³.

«Договір на Мейфлауері» став легітимною основою для всіх інших поселенських договорів, які уклалися під час заснування Північноамериканських колоній. Поселення з часом утворювали політичні союзи, які після їх легітимізації хартіями уряду Великобританії набували статусу колоній. Положення договору вперше повною мірою було втілено у колонії Массачусетс, заснованій у 1629 р. У 1631 р. на основі поселенського договору колоністи обрали інтенданта Роджера Вільямса своїм духівником і за його ініціативою проголосили свободу совісті та відділення церковної влади від світської²⁸⁴.

Як відомо, революційна війна між Англією та її колоніями у Північній Америці, яка розпочалася у 1775 р., стала важливим чинником національного державотворення. Так, 4 липня 1776 р. Другий Континентальний конгрес прийняв Декларацію незалежності Сполучених Штатів і легітимізував трансформацію громадських спільнот (асоціацій) розрізнених американських колоній на єдину американську націю. Із часом Філадельфійський конгрес прийняв Конституцію США, яка вступила у дію в 1789 р. і нині є найдавнішою із діючих конституцій світу. У 1991 р. до неї було додано Білль про права, який містив основоположні права людини та їх гарантії. При цьому Сполучені Штати Америки і за визначенням, і по суті залишаються державою із потужною системою публічної влади, визначальною ланкою якої є штати та суб'єкти місцевого самоврядування.

Варто згадати, що у XIX ст. американські мислителі сформували ліберальну доктрину демократії та публічного управління в США, яка отримала розвиток і втілення у розбудові прогресивної моделі публічної влади як у самих Сполучених Штатах, так і в багатьох державах Латинської Америки, а з другої половини XX ст. – й інших регіонів світу. Одним із найбільш відомих сучасникам фундаторів цієї доктрини став Алексіс де Токвіль, префект департаменту Мен і Лаури,

²⁸³ The Story of the Pilgrim Fathers, 1606–1623; as Told by Themselves Their Friends and Their Enemies / Ed. by E. Arber. L., 1897. P. 278–280.

²⁸⁴ Дністрянський С. Теорія конституції // Стецюк П. Б. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст. Львів, 1999. С. 190.

який вирушив із Франції до Америки досліджувати систему американських виправних закладів, але заховався у велич і перспективи американської нації, її демократію і територіальну організацію публічної влади.

Ш.-Л. Хофман, доцент Каліфорнійського університету в Берклі, пише: «Токвіль під час своєї поїздки із захопленням спостерігав, як громадяни Сполучених Штатів – на відміну, як він вважав, від континентальної Європи – беруть участь у численних громадських об'єднаннях (асоціаціях) і таким чином наповнюють демократію життям. ... Токвіль приписує асоціаціям значення, яке нині є звичним і знаходить підтримку в симпатиків громадянського суспільства, які апелюють до посилення громадської активності. Для вирішення своїх соціальних і політичних проблем американці не звертаються до влади, а засновують асоціації. Таким чином, вони беруть відповідальність за своє життя у власні руки і працюють на спільне благо»²⁸⁵.

За понад два століття з часу публікації роботи А. Де Токвіля «Демократія в Америці» демократія стала для США не лише невід'ємною складовою американського політико-правового ландшафту, а й дієвим механізмом публічного врядування на загальнодержавному та місцевому рівні. У цьому сенсі заслуговує на увагу думка професора Колумбійського університету Н. Урбінаті, яка пише: «Демократичне суспільство наділено багатьма джерелами влади, що діють у різних галузях – починаючи із ринку і закінчуючи судами, але найвищим авторитетом залишається «громадська думка», формуванню та інформованості якої сприяє свобода слова і зібрань, але без гарантії успіху»²⁸⁶. Саме асоціації стали для США не лише генераторами громадської думки, а й «сторожовими псами» демократії та справжніми «кузнями кадрів» для місцевого самоврядування, урядів штатів і федерального уряду.

Робота А. Де Токвіля «Демократія в Америці» стала найбільш вдалою, але не єдиною працею такого роду, присвяченою демократичному врядуванню у США, зокрема на місцевому рівні. Так,

²⁸⁵ Хоффманн Ш.-Л. Социальное общение и демократия. Ассоциации и гражданское общество в транснациональной перспективе, 1750–1914 / Пер. с нем. Ю. В. Коряков, Д. А. Сдвижков, ред. перевод. А. Сдвижков. Москва : Новое литературное обозрение, 2017. С. 9–10.

²⁸⁶ Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / Пер. с англ. Д. Кралечкин ; науч. ред. перевода В. Софронова. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 203.

Дж. Брайс у своїй роботі «Американське співтовариство» (1888 р.), яка мала стати продовженням започаткованого А. Де Токвілем дискурсу про майбутнє демократії у США, більше ніж на тисячі сторінок виклав свої роздуми щодо державної та муніципальної адміністрації, а також політичних партій, але повністю проігнорував роль інститутів громадянського суспільства, зокрема асоціацій²⁸⁷. Цей приклад ще раз засвідчує багатоманітність теорії і практики демократичного управління в США за відсутності безальтернативного нарративу.

Сучасна система місцевого самоврядування у США сформувалася еволюційним шляхом, орієнтуючись на потреби громад та історичні, демографічні, природно-кліматичні, географічні, політичні та інші особливості кожного штату. Дослідження різних штатів на емпіричному рівні дає підстави для висновку, що 50 американських штатів є швидше міцним союзом 50 самостійних країн із власною політико-правовою, економічною, соціальною, культурною та інформаційною системою, ніж централізованої федеративною державою.

Американські правознавці акцентують, що хоча у Конституції США ясно зазначено про наявність лише національного уряду та урядів штатів, «американська федеративна система сприяла появі також множини органів місцевого управління. За переписом 1992 р. їх нараховувалося близько 87 тисяч»²⁸⁸. Очевидно, що багатоманітність моделей місцевого самоврядування у США можна також вважати важливим чинником запобігання узурпації влади як на рівні федерації, так і на рівні штатів.

Щодо класифікації наявних моделей і суб'єктів місцевого самоврядування в США думки вітчизняних правників розділилися. Так, П. Гураль у навчальному виданні «Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах» (2017 р.) стверджує, що у США близько шести видів адміністративно-територіальних одиниць зі своїми органами місцевого самоврядування та управління: графства (*counties*); міста (*cities*); бороу (*borough*); віліджі (*villages*); тауни (*towns*); тауншипи

²⁸⁷ Хоффманн Ш.-Л. Социальное общение и демократия. Ассоциации и гражданское общество в транснациональной перспективе, 1750–1914 / Пер. с нем. Ю. В. Коряков, Д. А. Сдвижков, ред. перевод. А. Сдвижков. Москва : Новое литературное обозрение, 2017. С. 112.

²⁸⁸ Джанда К. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США ; пер. с англ. / К. Джанда, Д. М. Берри, Д. Голдман, К. В. Хула. Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 143.

(townships). Однак лише у штаті Нью-Джерсі представлені всі із названих вище муніципальних ланок. Так, графства є у всіх штатах, крім Коннектикуту і Род-Айленду; муніципалітети, які називають містами (сіті), існують у всіх штатах, крім штату Гаваї²⁸⁹.

В іншому українському навчальному виданні стверджується, що у США є 50 систем місцевого самоврядування (у кожному зі штатів) та одна в окрузі Колумбія. При цьому територіальні громади США, за винятком неінкорпорованих тауншипів, мають право обирати організаційну форму місцевого самоврядування та методи і форми діяльності місцевої влади.

Основу системи органів місцевого самоврядування становить їх адміністративно-територіальний поділ. У складі графств, наявних у більшості штатів, розташовані населені пункти: сіті (великі міста); тауни і бороу (невеликі міста), а також віліджі (села). У деяких штатах (Вермонт, Вісконсин, Іллінойс, Індіана, Канзас, Массачусетс, Міссурі, Мен, Небраска та ін.) тауни називаються «тауншипами». Місцевому самоврядуванню у вілліджі, таунах і тауншипах властиві демократизм, широке залучення громадян до управління та раціональність формування і діяльності місцевих влад. Більшість питань, у тому числі й бюджетно-фінансових, у цих адміністративно-територіальних одиницях вирішуються на щорічних зібраннях жителів або їх представників. На зібраннях у вілліджі обирають голову, а на сходах у таунах і тауншипах – виконавчий орган у складі до 5 осіб, які виконують рішення сходів і здійснюють основні функції місцевого самоврядування. За потреби загальні збори призначають супервізора (оцінювача майна), казначея та інших посадовців, необхідних для ефективного здійснення місцевої влади.

В інший спосіб організована публічна влада у великих містах (сіті) США. Найбільш поширеними моделями управління муніципалітетами (міська влада) у них є: «рада – мер» («рада – сильний мер» або «рада – слабкий мер»), «рада – менеджер» і комісійна форма²⁹⁰. При цьому численність складу муніципальних рад, які завжди обираються жителями відповідних громад, є незначною – у Портленді (Орегон) – 4 радники, у Сан-Франциско – 11, у Нью-Йорку – 51 тощо.

²⁸⁹ Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посібн. Львів : Каменяр, 2017. С. 21.

²⁹⁰ Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Н. В. Мишина, А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаев и др. Харьков : Право, 2015. С. 740–741.

Наведені та інші дані про місцеве самоврядування у США є, безумовно, цікавими і пізнавальними. Однак ще цікавішою є їх візуалізація та переосмислення через вивчення досвіду організації публічної влади в окремих штатах, як це довели свого часу А. де Токвіль і багато інших дослідників. У цьому полягає особливість американської політико-правової системи: вона відкрита для світу та готова поділитися з усіма охочими рецептами свого успіху.

Під час участі 8–22 березня 2017 р. у навчальній програмі «Механізми стимулювання регіонального розвитку» автор відвідав місто Портленд, а також ще декілька міст штату Орегон (Асторія, Сейлем, Юджин), а також місто Сейлем у штаті Вашингтон у США, де ознайомився з особливостями місцевого самоврядування та розвитку цього регіону Сполучених Штатів Америки²⁹¹. Цей досвід виявився цікавим і корисним, а також перспективним для України у контексті цілей і цінностей розвитку місцевого самоврядування.

Так, досить унікальною є система місцевого управління у Портленді – найбільшому місті штату Орегон, його політичному, діловому, торговельному і фінансовому центрі. Місто Портленд управляється міською радою у складі всього 4 обраних на загальноміських виборах на 4-річний строк радників – уповноважених представників і мера міста. За попередньо розглянутою класифікацією типів муніципального управління в США Портленд умовно можна віднести до моделі «рада – слабкий мер», оскільки мер цього міста обирається міською радою та виконує представницькі функції, головує на засіданнях міської ради і підписує її рішення. Разом із тим авторитет мера Портленда є досить високим серед громадян, а підписання рішень міської ради здійснюється ним лише після їх ретельного вивчення. До складу міської ради Портленда також входить аудитор, який здійснює перевірку балансу міського бюджету в частині використання громадських коштів, а також систематично перевіряє легітимність усіх рішень міської ради і порядку їх виконання.

Портленд і його агломерацію (95 приміських районів, об'єднаних в Асоціацію районів, які фінансуються містом через 7 районних коаліцій) обслуговує офіс Метро. Це єдина у США виборна організація з

²⁹¹ Проект «Навчальні програми професійного зростання» (*Participant Training Program*) за навчальною програмою «Механізми стимулювання регіонального розвитку», за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку USAID.

планування розвитку міста, яка також є власником і управляючою компанією для таких міських об'єктів як Орегонський центр зібрань, Портлендський центр образотворчого мистецтва, Портлендський міський виставковий центр, Орегонський зоопарк та ін. Статут Метро закріплює право цієї організації вирішувати питання планування розвитку міста Портленда і його агломерації, землевпорядкування, організації дорожнього руху, утилізації твердого сміття тощо. Самі жителі Портленду порівнюють Метро із «колективним міті-менеджером (City Manager)».

Водночас у штаті Орегон є і муніципалітети, організовані за моделлю «рада – мер – міті-менеджер». Це насамперед муніципальна влада столиці Орегону – міста Сейлема, яке несе подвійне адміністративне навантаження. З одного боку, саме у Сейлемі розташований і працює Конгрес штату Орегон, а також декілька інших центрів публічної влади штату, а з іншого – місто Сейлем має власну муніципальну модель управління, яка характеризується посиленою роллю найманого на конкурсній основі управління – міті-менеджера.

City Manager Сейлема обирається за конкурсом із числа кандидатів, які мають досвід роботи такого роду або досвід управлінської роботи у державних чи приватних компаніях, на термін повноважень міської ради. При цьому повноваження міті-менеджера Сейлема, який підпорядковується меру Сейлема та підзвітний міській раді (нагляд за діяльністю здійснює один із депутатів міської ради), є досить значними і поширюються на: юридичний департамент, департамент поліції, департамент пожежної охорони, департамент людських ресурсів, департамент публічних робіт, департамент міського будівництва, інформаційно-технологічний департамент тощо. Очевидно, що ідея запровадження у систему місцевого самоврядування та управління великих міст України інституту міті-менеджерів, яка має багато прихильників у нашій країні, варта уваги учених і законодавців.

Заслужовує на увагу і муніципальне управління міста Юджина, в якому розташований Університет Орегону, заснований ще у 1872 р. Цей Університет входить до Асоціації американських університетів, є альма-матір двох Нобелівських лауреатів і 10 лауреатів Пулітцерівської премії, і становить, по суті, містоутворюючу корпорацію. За традиційної для міст Орегону муніципальної моделі управління «рада – слабкий мер», для міста Юджина характерним є використання потенціалу університетської науки для вирішення місцевих проблем. Так, директор Центру комунікацій Університету Орегону Р. Паркер

(Robert Parker) розповів учасникам навчальної поїздки про те, що викладачі та студенти Університету щороку розробляють від 12 до 20 програм у сфері розвитку міста Юджина і округу Лейн, в якому воно розташовано. Такий досвід, на наше переконання, був би корисним і для України. Адже у всіх великих містах України розташовано по декілька вузів, які б могли стати не «фабриками дипломів», а справжніми *think tanks* для розвитку не лише міст, а й регіонів, у яких вони розташовані.

Важливим елементом публічного управління на місцях у США є також регіональний розвиток, який забезпечується агенціями регіонального розвитку США (The U.S. Economic Development Administration (EDA)), що координують відповідний напрям роботи у кількох штатах одночасно. Важливою у їх діяльності є координація зусиль держави, органів місцевого самоврядування, бізнесу та волонтерських організацій та інших соціальних мереж щодо розвитку економіки, інфраструктури, соціальної і культурної сфери, збереження та примноження людських ресурсів, захисту довкілля тощо. У цьому сенсі американський досвід створення та функціонування агенцій регіонального розвитку в США буде корисним і для України.

На наш погляд, активізація регіонального розвитку має стати наступним логічним кроком реформи місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації після того, як процес добровільного об'єднання територіальних громад пройде «точку неповернення» та отримає належне законодавче забезпечення у сфері бюджетування, освіти, охорони здоров'я і соціального захисту населення. Наразі в Україні вже створено понад 600 об'єднаних територіальних громад, які згуртували половину територіальних громад у державі, прийнято нові закони про освіту та про реформування охорони здоров'я, започатковано реформування політичної системи. Є і законодавча база для старту роботи агенцій регіонального розвитку.

Так, у ст. 19 Закону України «Про засади державної регіональної політики» передбачено створення агенцій регіонального розвитку: «Агенція регіонального розвитку є неприбутковою установою, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями на підставі цього Закону та інших законів України»²⁹².

²⁹² Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.

На виконання цього положення Закону постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258 було затверджено Типове положення про агенцію регіонального розвитку, за змістом якого агенція регіонального розвитку в Україні: а) може бути лише одна в регіоні; б) суб'єктами її створення є: Верховна Рада АРК і Рада міністрів АРК; обласні ради та обласні державні адміністрації; Київська міська рада та міська державна адміністрація; в) співзасновниками можуть бути: регіональні торгівельно-промислові палати; регіональні асоціації підприємств; регіональні представництва всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону; вищі навчальні заклади і наукові установи; громадські об'єднання; г) не може бути бюджетною установою; г) має такі органи управління: наглядова рада (засновники і співзасновники); виконавчий орган в особі директора агенції²⁹³. Водночас незважаючи на факти реєстрації таких агенцій у різних регіонах України, їх діяльність на сьогодні лише започатковується і потребує науково-методологічної, організаційно-управлінської, інформаційної та іншої підтримки, а чи не найголовніше – підтримки інститутів громадянського суспільства.

У цьому сенсі справді унікальним є досвід співпраці у США органів місцевого самоврядування із волонтерськими рухами і діаспорами, заснованої на довірі (trust). Волонтерські організації Орегону беруть на себе відповідальність в усіх справах, де відчувають брак ресурсів держави і штату: від прибирання узбережжя Тихого океану до соціалізації дітей з особливими потребами. У місті Портленд в Орегоні також розташована штаб-квартира відомої гуманітарної міжнародної організації Mercy Corps.

Надзвичайно важливим елементом місцевого самоврядування у США, як засвідчує приклад Орегону, є численні діаспори, які співпрацюють із публічною владою з метою збереження власної культурної, мовної та релігійної самобутності; посилення міждержавної інтеграції; організованого залучення до громадських ініціатив і проведення волонтерських заходів; підтримання правопорядку тощо.

Слід зазначити, що у штаті Орегон надзвичайно активною є Українська діаспора, яка за різними оцінками налічує від 70 до 100 тис.

²⁹³ Типове положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325>.

українців і є надзвичайно авторитетною завдяки активній громадянській позиції патріотизму та працелюбності. Важливо, що представники цієї діаспори всебічно підтримують незалежну Україну, її боротьбу за територіальну цілісність і суверенітет у 2014-2017 рр. Наприклад, на сьогодні представники Української діаспори в Портланді та агломерації (Т. Тардел, О. Москаль і ін.) підготували та супроводжують у Сенаті Орегону резолюцію про Голодомор в Україні, що має на меті визнання на офіційному рівні Голодомору як геноциду Українського народу (*Додаток 1*); з перших днів АТО підтримують медикаментами та іншою допомогою українських бійців, організовують їх лікування та реабілітацію за кордоном; сприяють пошуку інвесторів в Україну тощо.

Для України, яка входить у топ-10 держав світу із найбільшими діаспорами, після Китаю, Мексики, Індії, Нігерії та Філіппін, питання залучення значного потенціалу Української діаспори для розбудови національної державності на сьогодні є пріоритетним²⁹⁴. Водночас приклад співпраці урядів із діаспорами у США уже нині дає підстави для висновку про нагальну і навіть перезрілу потребу в посиленні діалогу між Українською діаспорою та Українською державою, у залученні активних представників діаспори до роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Можливо, і через такі нестандартні та контраверсійні кроки як резервування місць у парламенті для представників Української діаспори. Адже серйозні проблеми вимагають непростих рішень.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що для реформування місцевого самоврядування і становлення системи агенцій регіонального розвитку в Україні важливим є досвід регіонального розвитку Орегону (США) щодо: цінностей і принципів регіонального розвитку як важливої справи для всієї громади; поєднання зусиль федерального уряду та уряду штату, муніципальної влади, бізнесу і громадськості, насамперед волонтерських організацій, задля спільного розвитку регіону; стратегічного планування та проектного менеджменту, діяльності інституту сіті-менеджерів; податкових преференцій для нових бізнесів і компаній, з метою забезпечення належного старту для їх розвитку; залучення університетів та інших *think tanks* для кретивного забезпечення регіонального розвитку; використання потенціалу волонтерських рухів і співпраці з діаспорами та іншими соціальними групами задля розвитку регіону та ін.

²⁹⁴ Гайдуцький А. Міграноміка ХХІ. Як Україні побороти відтік людського капіталу // Дзеркало тижня. 2017. № 37. С. 6.

A-Engrossed Senate Concurrent Resolution 3 Ordered by the Senate February 20 Including Senate Amendments dated February 20 Sponsored by Senators MONNES ANDERSON, KRUSE; Senators BEYER, BOQUIST, GELSER, GIROD, HANSELL, KNOPP, MONROE, ROBLAN, STEINER, HAYWARD, Representatives GREENLICK, MALSTROM, PILUSO (at the request of Ukrainian-American Cultural Association of Oregon, former Senator Chris Edwards) (Pre-session filed.) SUMMARY The following summary is not prepared by the sponsors of the measure and is not a part of the body thereof subject to consideration by the Legislative Assembly. It is an editor's brief statement of the essential features of the measure. Designates November 25, 2017, as Holodomor Remembrance Day. CONCURRENT RESOLUTION Whereas the Ukrainian famine of 1932–1933, known as Holodomor, was a man-made famine genocide that caused the deaths of at least five million innocent men, women and children in Ukraine, resulting in the annihilation of an estimated 25 percent of the rural population of that country, at the time one of the most productive agricultural areas of the Soviet Union; and Whereas the man-made famine also resulted in the deaths of an estimated one million to two million people in	A Резолюція Сенату 3, видана Сенатом 20 лютого 2017 року, з урахуванням поправки Сенату від 20 лютого 2017 року, Яку підтримали сенатори Монс Андерсон, Круз; сенатори Бейер, Букіст, Гельзер, Жиро, Ханселл, Кнопп, Монро, Роблан, Штайнер, Хейворд, представники Грінлік, Малстром, Пілузо (на прохання асоціації українсько-американської культури штату Орегон, колишній сенатор Кріс Едвардс). РЕЗЮМЕ Нижче наведено коротку інформацію, що не підготовлена авторами заходу, не є його частиною і пропонується для розгляду Законодавчими зборами. Це короткий редакторський виклад істотних ознак заходу. 25 листопада 2017 р. визначено Днем пам'яті Голодомору. УЗГОДЖЕНА РЕЗОЛЮЦІЯ Оскільки голод в Україні 1932–1933 рр., відомий як Голодомор, було штучно створено, що призвело до загибелі щонайменше п'яти мільйонів невинних чоловіків, жінок і дітей в Україні, а також до знищення приблизно 25 відсотків сільського населення цієї країни, на той час однієї із найпродуктивніших сільськогосподарських районів Радянського Союзу; Оскільки штучно створений голод також призвів до загибелі, за оцінками,
--	---

regions outside Ukraine, mostly in the largely ethnically Ukrainian North Caucasus territory; and Whereas these people were starved to death by forced agricultural collectivization and by the Soviet Union; and Whereas Western observers and scholars who accurately reported on the existence of the famine as it was occurring were subjected to disparagement and criticism; and Whereas the Soviet Union and many scholars in the West denied the existence of the famine until the collapse of the Soviet Union in 1991 made access to Soviet Union archives, and thereby the documentation of the premeditated nature of the famine and its harsh enforcement, possible; and Whereas the final report, delivered to Congress on April 22, 1988, of the United States Commission on the Ukraine Famine concluded that the victims “starved to death in a man-made famine”; and Whereas although the famine resulted in one of the largest losses of human life in the 20th century, its occurrence remains insufficiently known in the United States and throughout the world; and Whereas the official recognition of the famine by the government of Ukraine, including by the country’s parliament, the Verkhovna Rada of Ukraine, represents a significant step in the reestablishment of Ukraine’s national identity and the advancement of efforts to establish a democratic and free Ukraine that is fully integrated into the Western community of nations; and Whereas whether it was political oppression or religious persecution that caused Ukrainian immigrants to pursue	від одного до двох мільйонів людей у регіонах за межами України, переважно на етнічно українських територіях Північного Кавказу; Оскільки ці люди померли від голоду внаслідок форсування колективізації сільського господарства у Радянському Союзі; Оскільки західних спостерігачів та вчених, які достовірно повідомляли про голод і пов’язані із цим факти, було піддано критиці та зневазі; Оскільки Радянський Союз і багато вчених на Заході заперечували ці події аж до розпаду Радянського Союзу в 1991 р., коли було відкрито радянські архіви і, таким чином, документацію про навмисне влаштування голоду та усіляке можливе його підтримання; а також зважаючи на остаточну доповідь Комісії США із Голодомору в Україні у Конгресі 22 квітня 1988 р., яка дійшла висновку, що жертви «загинувли внаслідок виснаження через штучно створений голод»; Оскільки, хоча голод і призвів до одних із наймасштабніших людських втрат у 20-му столітті, ці події залишаються недостатньо відомими у Сполучених Штатах і в усьому світі; Оскільки офіційне визнання голоду урядом України, в тому числі парламентом країни, Верховною Радою України, є значним кроком у відновленні національної ідентичності України та активізації зусиль зі створення демократичної і вільної України, повністю інтегрованої у західне співтовариство націй; Оскільки через політичний тиск або релігійні переслідування українські емігранти були змушені шукати кращого життя для себе і своїх рідних, їх прагнення жити у мирі та
---	---

better lives for themselves and their families, their desire to live in peace and enjoy liberty was so strong that it drew generations of Ukrainian immigrants to Oregon and elsewhere in the United States in an effort to rebuild their lives; and

Whereas Oregon is now home to tens of thousands of Ukrainian-Americans, and Ukrainians living in Oregon have enriched our state through their leadership and contributions in agriculture, business, academia, government and the arts; and

Whereas since 2006, Ukraine has marked the fourth Saturday of November as an annual day of commemoration for the victims of the famine; and

Whereas in August 2015, a memorial to the millions who perished in the Holodomor was erected in Washington, D.C., and the dedication ceremony took place in November of the same year; now, therefore,

Be It Resolved by the Legislative Assembly of the State of Oregon:

That the millions of victims of the man-made Ukrainian famine- genocide of 1932–1933, known as Holodomor, should be solemnly remembered and honored; and be it further

Resolved, That we, the members of the Seventy-ninth Legislative Assembly, designate Saturday, November 25, 2017, as Holodomor Remembrance Day in Oregon and encourage individuals, educators, businesses, groups, organizations and public institutions to observe Holodomor Remembrance Day with appropriate activities designed to honor the victims and educate Oregonians about this tragedy.

насолюдуватися свободою було настільки сильним, що привело покоління українських іммігрантів до штату Орегон і загалом до Сполучених Штатів із надією відновити своє життя; Оскільки в Орегоні наразі проживає кілька десятків тисяч українських американців і українців, які збагатили нашу державу внаслідок їх активності та зробили внесок у сільське господарство, бізнес, науку, урядування та мистецтво;

Оскільки із 2006 р. Україна відзначає четверту суботу листопада як щорічний День пам'яті жертв голоду; Оскільки у серпні 2015 р. у Вашингтоні, округ Колумбія, було зведено меморіал мільйонам загиблих під час Голодомору, церемонія посвяти якого відбулася у листопаді того ж року; зважаючи на викладене,

Законодавчі збори штату Орегон вирішили:

Мільйони жертв штучно створеного в Україні голоду 1932–1933 рр., відомого як Голодомор, слід урочисто пам'ятати і шанувати; відтепер

Ми, члени Сімдесяти дев'ятих Законодавчих зборів, визначаємо суботу, 25 листопада 2017 р., в Орегоні Днем пам'яті Голодомору та заохочуємо приватних осіб, викладачів, підприємства, групи, організації та державні установи проводити у День пам'яті Голодомору відповідні заходи, спрямовані на вшанування жертв цієї трагедії, і розповідати про неї жителям Орегону.

Наукове видання

Автори:

Федоренко В. Л. – доктор юридичних наук, професор (передмова; підрозд. 1.1; 1.2; 2.1; 2.2; 2.8; розд. 3; післямова);

Чернеженко О. М. – кандидат юридичних наук (підрозд. 1.1; 1.2; 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.10; 2.11).

КОНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС, ШВЕЙЦАРІЇ ТА УКРАЇНИ

Монографія

Посилання оформлені згідно з ДСТУ 8302:2015,
чинним з 1 липня 2016 року

Керівник видавничого проекту *Зарицький В.І.*

Комп'ютерний дизайн *Щербина О.П.*

Редактор *Якимчук Т.*

Підписано до друку 20.10.2017. Формат 60х84 ¹/₁₆.

Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Times New Romans.

Умовн. друк. аркушів – 17,43. Обл.-вид. аркушів – 14,32.

Тираж 300.

«Видавництво Ліра-К»

Свідоцтво № 3981, серія ДК.

03115, м. Київ, вул. Ф. Пушиної, 27, оф. 20-22

тел./факс (044) 247-93-37; 228-81-12

Сайт: lira-k.com.ua, редакція: zv_lira@ukr.net