

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО  
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»  
Випуск 8*

**М. О. ПЕТРИШИНА, О. О. ПЕТРИШИН**

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

**Харків  
«Оберіг»  
2013**

УДК 342.25  
ББК 67.300.6  
Т 33

*Серія заснована у 2012 р.  
Видання рекомендовано до друку вченою радою  
Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування НАПрН України  
(протокол № 1 від 10.01.2013 р.)*

**Рецензенти:**

*В. П. Колісник* – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України;  
*М. П. Любченко* – д-р юрид. наук, проф.;  
*В. О. Серьогін* – д-р юрид. наук, доц.

**Редакційна колегія:**

*Ю. П. Битяк*, д-р. юрид. наук проф.; *В. П. Колісник*, д-р. юрид. наук, проф.; *М. П. Кучерявенко*, д-р юрид. наук, проф.; *О. В. Петришин* д-р юрид. наук, проф.; *С. Г. Серьогіна*, канд. юрид. наук, доц. (голов. ред.); *І. В. Яковюк*, канд. юрид. наук, доц. (заст. голов. ред.)

**Автори доповідей:**

Кандидат юридичних наук *М. О. Петришина* – глава 1; *О. О. Петришин* – глава 2.

**Т 33** Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду / *М. О. Петришина, О. О. Петришин*. – Х. : Оберіг, 2013.– 104 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 8).

ISBN 978-966-8689-23-9

У науковій доповіді досліджуються основні концепції, моделі та системи місцевого самоврядування і управління, а також аналізуються проблеми впровадження основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, практичних працівників.

УДК 342.25  
ББК 67.300.6

ISBN 978-966-8689-23-9

© Петришина М.О., Петришин О.О., 2013  
© НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2013  
© «Оберіг», 2013

**THE NATIONAL ACADEMY  
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE  
OF STATE-BUILDING AND LOCAL GOVERNANCE**

*Scientific reports series*  
*Vol. 8*

**M. O. PETRYSHYNA, O. O. PETRYSHYN**

**THEORETICAL AND LEGAL BASIS  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:  
ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE**

**Kharkiv  
«Oberig»  
2013**

## З М І С Т

**Глава 1. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах (М. О. Петришина) ..... 5**

**Висновки ..... 69**

**Глава 2. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних державах: взаємозв'язок та співвідношення теорій і систем місцевого самоврядування та управління (О. О. Петришин) ..... 71**

## C O N T E N T

**Chapter 1. The practice of implementation of the European Charter of Local Self-Government in foreign countries (Petryshyna M. O.) ..... 5**

**Conclusions ..... 69**

**Chapter 2. Theoretical and legal basis of local government in foreign countries: the relationship and the ratio of theory and systems of local self-governance and governance (Petryshyn O. O.) ..... 71**

**М. О. ПЕТРИШИНА**

**ПРАКТИКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

**M. O. PETRYSHYNA**

**THE PRACTICE OF IMPLEMENTATION  
OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT IN FOREIGN COUNTRIES**

## **Петришина М. О. Практика имплементации Европейской хартии местного самоуправления в зарубежных странах**

Научный доклад посвящен проблемам внедрения основных принципов Европейской хартии местного самоуправления в зарубежных странах. Представлена общая характеристика, а также постатейный анализ документа на предмет имплементации его норм в государствах Европы. Особое внимание уделено характеристике конституционно-правового регулирования местного и регионального самоуправления и управления с точки зрения соответствия норм внутреннего законодательства зарубежных стран нормам и принципам Европейской хартии местного самоуправления.

## **Petryshyna M. O. The practice of implementation of the European Charter of Local Self-Government in foreign countries**

Report focuses on the problems of implementation of the main principles of the European Charter of Local Self-Government in foreign countries. The general description and detailed analysis of the document for the purpose of its provisions implementation in the states of Europe are given. Particular emphasis is focused on constitutional and legal regulation of local and regional self-government and government in terms of the relevance of foreign countries domestic legislation to the rules and principles of the European Charter of Local Self-Government.

Розмаїття теоретичних до місцевого самоврядування призвело до розвитку різноманітних моделей місцевого самоврядування, що відображено у законодавстві та практиці країн світу. Як правило, вирізняють такі світові моделі місцевого самоврядування і управління: 1) європейська континентальна (Франція, Італія, Німеччина, Болгарія, Угорщина); 2) англосаксонська (Велика Британія, Ірландія, Австралія, США, Канада); 3) скандинавська (Швеція, Норвегія, Данія та н.); 4) іберійська (Іспанія, Португалія, країни Латинської Америки); 5) так звана «радянська» (Китай, Куба, В'єтнам).

Ґрунтуючись на прикладі ряду держав, можна стверджувати, що початкові умови для вибору і впровадження системи місцевого самоврядування а, отже, і їх результати суттєво різняться. І навіть більше того, в деяких країнах кілька різних його типів або форм, що засновані на загальних принципах, діють одночасно. Наприклад, у Німеччині, сьогодні існують такі типи організації місцевого самоврядування, як: Магістрат; Бургмістр; Північно-німецька рада; Південно-німецька рада. Така різноманітність у рамках системи, створеної в одній національній державі природно викликає ряд запитань.

Можна припустити, що така ситуація історично була викликана відсутністю будь-якого міжнародного нормативного джерела, який би врегульовував інститут місцевого самоврядування. Інакше, це могло б забезпечити процес становлення муніципальної демократії на засадах єдиних принципів.

Відтак, тенденція до гармонізації національних правових систем у Європі має особливе значення. Сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування є істотним джерелом муніципального права європейських країн. Хартія є результатом багатьох років досліджень, завдяки яким було закладено єдині демократичні принципи організації і діяльності різних систем місцевого самоврядування Європи. Вона установлює ряд концептуальних положень, зокрема:

– інститут місцевого самоврядування забезпечує право громадян на участь у вирішенні значної частини суспільних (публічних) справ;



– саме на місцевому рівні це право може бути здійснено безпосередньо;

– існування місцевих властей з реальними повноваженнями здатне забезпечити управління, яке є одночасно ефективним і найбільш наближеним до громадян;

– захист і зміцнення місцевого самоврядування забезпечується за допомогою демократичної децентралізації влади;

– самоврядування передбачає існування місцевих властей, що забезпечується за посередництвом демократично утворених органів місцевого самоврядування, які наділені широким ступенем самостійності у межах своєї компетенції, вибору способів і засобів, за допомогою яких вони здійснюють свої повноваження, а також відповідних ресурсів необхідних для цього.

Згідно зі ст. 1 Хартії сторони зобов'язані дотримуватися принципів місцевого самоврядування, викладених в ч. 1 цього документу (статті 2 – 11), в обсязі передбаченому ст. 12<sup>1</sup>. З цього приводу варто відзначити, що лише 15 держав одразу взяли на себе зобов'язання щодо реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування у повному обсязі (Албанія, Боснія і Герцеговина, Фінляндія, Ісландія, Литва, Люксембург, Молдова, Монако, Норвегія, Польща, Португалія, Російська Федерація, Сан-Маріно, Македонія і Україна). З метою кращого розуміння особливостей впровадження основних принципів цього документу у європейських державах проаналізуємо основні положення Хартії.

**1. Стаття 2 передбачає визнання принципу місцевого самоврядування у національному законодавстві і у міру можливості в конституції.**

Обсяг, зміст та структура конституційної регламентації місцевого самоврядування мають важливе концептуальне значення. Водночас конституційне регулювання питань місцевого самоврядування у різних державах неоднакове.

---

<sup>1</sup> Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15.X.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/122.htm>

Зокрема, у державах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати ці питання досить детально (наприклад, в Австрії), можуть містити загальні положення (наприклад, у ФРН) або взагалі не торкатися цього питання, залишивши регулювання місцевого самоврядування на розсуд суб'єктів федерації (наприклад, у Швейцарії).

Так, в Основному Законі ФРН констатується, що у «землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами» (п. 1 ст. 28). При цьому, п. 2 ст. 28 передбачає гарантування муніципалітетам права на врегулювання всіх місцевих справ під власну відповідальність, в межах встановлених законодавством. А також передбачається поширення гарантій муніципалітетів на засади їх фінансової самостійності<sup>1</sup>. У Конституції Австрії розділ 5 «Общини» присвячений питанням правового статусу органів місцевого самоврядування (статті 115 – 120)<sup>2</sup>. Питання місцевого самоврядування викладаються в окремій главі Конституції Російської Федерації (глава 8 «Місьцеве самоврядування»)<sup>3</sup>.

У свою чергу обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування в унітарних державах також різниться. Так, не містить жодної вказівки на місьцеве самоврядування Консти-

---

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

<sup>2</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации: [Текст] принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 21 января 2009 г. № 7; Парламентская газета. – 23 января 2009 г. № 4; Собрание законодательства Российской Федерации . – 26 января 2009 г. № 4 ст. 445].

туція Норвегії<sup>1</sup>. Основний закон Данії у ст. 82 встановлює, що право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави ведення місцевих справ визначається законом<sup>2</sup>. У Конституції Грузії побіжно згадується про місцеве самоврядування (зокрема, у контексті виборчого права у ст. 28), а згідно з п. 4 ст. 2 питання щодо порядку створення, повноважень та відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади повинні визначатися законом<sup>3</sup>. Лаконічними в цьому питанні є Основний Закон Франції<sup>4</sup>, Князівства Андорри<sup>5</sup>. Окремі глави містять Конституції Великого Герцогства Люксембург (глава 9 «Про общини»)<sup>6</sup>, Князівства Монако (титул 9 «Комуна»)<sup>7</sup> та деяких інших держав.

При цьому новітні конституції інших держав містять цілі розділи присвячені місцевому самоврядуванню. Відповідні роз-

---

<sup>1</sup> Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. For 2012-06-15-522 fra 2012-05-21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lovddata.no/all/nl-18140517-000.html>

<sup>2</sup> Danmarks Riges Grundlov af. 5 Juni 1953 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Grundloven/Danmarks%20Riges%20Grundlov.aspx>

<sup>3</sup> The Constitution of Georgia. Adopted on 24 August 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://legislationline.org/documents/section/constitutions;http://www.parliament.ge/index.php?option=com\\_content&view=article&id=180:our\\_constitution&catid=164:constitution&Itemid=85&lang=en](http://legislationline.org/documents/section/constitutions;http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=180:our_constitution&catid=164:constitution&Itemid=85&lang=en)

<sup>4</sup> Constitution de la République française. Du 4 octobre 1958 (Version mise à jour en novembre 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

<sup>5</sup> Constitution of the Principality of Andorra. Casa de la Vall, 28th of April of 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>6</sup> Constitution et Droits de l'Homme. Textes a jour au 1er sept. 2009. Ministère d'Etat. – Service Central de Législation. – 2009.

<sup>7</sup> La Constitution de la Principauté de Monaco. 17 déc 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute>

діли або глави містяться у Конституціях таких держав: Албанії (частина 6 «Місцеве самоврядування»)<sup>1</sup>, Сербії (частина 7 «Територіальна організація»)<sup>2</sup>, Вірменії (глава 7 «Територіальне управління і місцеве самоврядування»)<sup>3</sup>, Хорватії (розділ 7 «Організація місцевого самоврядування і управління»)<sup>4</sup>, Болгарії ( глава 7 «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація»)<sup>5</sup>, Чехії (глава 7 «Територіальне самоврядування»)<sup>6</sup>, Естонії (гла-

---

<sup>1</sup> Constitution of the Republic of Albania. Text approved by referendum on 22 Nov 1998, as amended last on 21 Apr 2008. Translated under the auspices of OSCE-Albania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>2</sup> Constitution of the Republic of Serbia. Under Article 73 Item 8 of the Constitution of the Republic of Serbia and Article 10 para.1 of the Law on Referendum and People's Initiative ('Official Gazette of RS', no. 48/94 and 11/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav.php?change\\_lang=en](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en)

<sup>3</sup> Constitution of the Republic of Armenia. 05.07.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=arm&enc=utf8>

<sup>4</sup> The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia encompasses the Constitution of the Republic of Croatia (as published in the official journal of the Republic of Croatia, Narodne novine, no. 56/90, 135/97, 8/98 – consolidated text, 113/2000, 124/2000 – consolidated text, 28/2001, 41/2001 – consolidated text, 55/2001 – correction) and the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia published in Narodne novine, no. 76/2010, in which the date of their entry into force is indicated [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

<sup>5</sup> Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. SG 56/13 Jul 1991, amend. SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 – Constitutional Court Judgment No.7/2006, SG 12/6 Feb 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/en/const>

<sup>6</sup> Constitution of the Czech Republic. of December 16, 1992. Am. by Act No. 347/1997 Coll., Am. by Act No. 300/2000 Coll., Am. by Act No. 448/2001 Coll., Am. by Act No. 395/2001 Coll., Am. by Act No. 515/2002 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>

ва 14 «Місцеве самоврядування»<sup>1</sup>, Литви (глава 10 «Місцеве самоврядування і управління»)<sup>2</sup>, Угорщини (глава 9 «Органи місцевого самоврядування»)<sup>3</sup>, Польщі (розділ 7 «Територіальне самоврядування»)<sup>4</sup>, Словаччини (частина 4 «Органи місцевого самоврядування»)<sup>5</sup>, Словенії (частина 5 «Місцеве самоврядування»)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> The Constitution of the Republic of Estonia, passed by a referendum held on 28 June 1992 (RT I 1992, 26, 349), entered into force 3 July 1992, amended by the following Acts: 12.04.2007 entered into force 21.07.2007 - RT I 2007, 33, 210; 05.10.2003 entered into force 06.01.2004 - RT I 2003, 64, 429; 25.02.2003 entered into force 17.10.2005 - RT I 2003, 29, 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>

<sup>2</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992. (Adopted by citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>

<sup>3</sup> The fundamental law of Hungary (25 of Apr 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/en/news/the-new-fundamental-law-of-hungary>

<sup>4</sup> Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001 zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006 zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

<sup>5</sup> Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mzv.sk/sk/cinnost\\_ministerstva/dokumenty-ustava\\_slovenskej\\_republiky](http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky)

<sup>6</sup> The consolidated text includes the original Constitution of 23 December 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 33/91-I) and the amendments adopted by the Constitutional Act of 14 July 1997 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 42/97), the Constitutional Act of 25 July 2000 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 66/00), the Constitutional Act of 27 February 2003 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03), the Constitutional Acts of 15 June 2004 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 69/04), and the Constitutional Act of 20 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

Фундаментальною за обсягом і змістом є конституційна регламентація місцевого самоврядування в Королівстві Іспанія. Зокрема, у його Конституції в розділі 8 виділені глава 2 «Про органи місцевого самоврядування» та глава 3 «Про автономні співтовариства», які містять дев'ятнадцять статей<sup>1</sup>. Не поступається їй за обсягом і відповідна частина Конституції Італійської Республіки, у якій виділяється глава V «Області, провінції, комуни», яка складається з двадцяти статей<sup>2</sup>.

Цілком очевидно, що у конституціях зарубіжних держав багато уваги приділяється питанням місцевого самоврядування, хоча це не є загальною тенденцією. Звичайно, конституційні положення про місцеве самоврядування конкретизуються і деталізуються у поточному законодавстві, а в державах, які не мають так званої «писаної конституції» у першу чергу регулюються органічними законами.

Варто наголосити на тому, що в усіх європейських державах так званий «муніципальний режим» або режим «місцевих властей» визначається законом. Законодавчі органи видають спеціальні закони про місцеве самоврядування і управління. Законами визначаються порядок утворення, повноваження та інші питання організації і діяльності місцевого самоврядування у таких країнах: Данія (Закон про місцеве управління 1968 р.)<sup>3</sup>, Бельгія (Закон про комуни 1989 р.)<sup>4</sup>, Швеція (Закон про місцеве управління

<sup>1</sup> The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>2</sup> The Constitution of the Italian Republic (Official Gazette, Dicember 27, 1947, n. 298) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>3</sup> Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

<sup>4</sup> Report on local democracy in Belgium – CPL (10) 2 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=886837&Site=COE>

1992 р.)<sup>1</sup>, Хорватія (Закон про місцеве самоврядування і управління 1992 р.)<sup>2</sup>, Азербайджан (Закон про статус муніципалітетів 1999 р.)<sup>3</sup>, Албанія (Закон про організацію і функціонування місцевого самоврядування, 2000 р.)<sup>4</sup>, Вірменія (Закон про місцеве самоврядування 2002 р.)<sup>5</sup>, Польща (Закон про місцеве (гмінне) самоврядування 1997 р., Закон про самоврядування повітів і воєводств 1998 р.)<sup>6</sup>, Болгарія (Закон про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію 1991 р.)<sup>7</sup>, Македонія (Закон про територіальну організацію місцевого самоврядування 2004 р.)<sup>8</sup>, Естонія (Закон про організацію місцевого самоврядування 1993 р.)<sup>9</sup>, Лит-

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Croatia CG (14) 21 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1198999&Site=COE>

<sup>3</sup> Local and regional democracy in Azerbaijan CG (23) 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982467&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

<sup>4</sup> Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

<sup>5</sup> Report on local democracy in Armenia CPL (10) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887559&Site=COE>

<sup>6</sup> Report on local and regional democracy in Poland CG (9) 21 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887443&Site=DC>

<sup>7</sup> Local and regional democracy in Bulgaria CG (21) 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1844369&Site=COE>

<sup>8</sup> Local democracy “in the former Yugoslav Republic of Macedonia” CPL (14) 2 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2814%292REP&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

<sup>9</sup> Report on local democracy in Estonia – CPL (7) 7 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887223&Site=COE>

ва (Закон про місцеве самоврядування 1994 р.)<sup>1</sup>, Латвія (Закон про органи місцевого самоврядування 1994 р.)<sup>2</sup>, Фінляндія (Закон про місцеве самоврядування 1995 р.)<sup>3</sup>, Норвегія (Закон про місцеве управління 1992 р.)<sup>4</sup>, Велика Британія (Закон про місцеве управління 2000 р.)<sup>5</sup> тощо. У свою чергу, у Великій Британії крім загальних законів приймаються і так звані «місцеві» або «приватні» парламентські акти, кожен з яких адресується конкретному муніципалітету. Подібні акти, як правило, приймаються за ініціативою самого муніципалітету. Проте, останнім часом значення так званих «приватних» актів поступово зменшується.

Значну роль у регулюванні місцевого самоврядування в усіх державах відіграють закони, присвячені, статусу представницьких органів, статусу, повноваженням, порядку обрання депутатів, а також акти з питань оподаткування, формування місцевих бюджетів тощо.

## **2. Стаття 3 Хартії викладає головні характеристики місцевого самоврядування, як вони повинні розумітися, з огляду на цілі Хартії.**

Враховуючи численні наукові і науково-практичні коментарі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які, в

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Lithuania CPL (22) 3 Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919105&Site=Congress>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Latvia CG (21) 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%2916&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

<sup>3</sup> Local and regional democracy in Finland CG (21) 13 Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1845013&Site=COE>

<sup>4</sup> Monitoring report on regional democracy in Norway – CPR (10) 6 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CP R%2810%296&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

<sup>5</sup> Local Government Act 2000, 28th July 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60\\_UK/Communication/Statutory\\_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf)



основному, впливають з Пояснювальної доповіді до цього документу, можна стверджувати, що у зазначеному пункті йдеться, насамперед, про існування певної території, яка характеризується певним ступенем автономності (що, зазвичай, ґрунтується на існуванні особливих/місцевих інтересів), має право утворювати власні представницькі і виконавчі органи, які, у свою чергу, мають реальну можливість здійснювати ефективно та дієво регулювання і управління не будучи лише агентами держави, але, при цьому, не перебираючи на себе обов'язки загальнодержавного значення.

Виходячи із офіційного тексту (фр.) Європейської хартії місцевого самоврядування йдеться про «місцеві (локальні) колективи» (спільноти, співтовариства) або ж про «місцеві власті» (англ.). Варто відзначити, що єдиного розуміння щодо сутності так званого «базового рівня» місцевого самоврядування у європейських державах не існує. Досить часто різні терміни позначають одне й те саме явище: (1) адміністративно-територіальну одиницю, (2) територіальне поселення, (3) територіальний колектив (громаду) та, навіть, (4) орган місцевого самоврядування. Незважаючи на термінологічну невизначеність «утворень», «місцевих властей», «громад (колективів)» тощо, за якими, зокрема, різні європейські країни визнають самостійну юридичну сутність (наприклад, британські «local authorities», іспанські «entes territoriales», французьких «collectivités locales» тощо), насамперед, необхідно виходити з форми держави, яка складалася протягом тривалого періоду часу. Відтак, особливого, концептуального значення набуває аналіз нормативно-правових положень з точки зору відомих муніципальній доктрині теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування (громадівської, державницької, змішаної тощо).

Так, із позицій громадівського підходу місцеве самоврядування характеризується наявністю первинного суб'єкта (територіального колективу), який, насамперед, безпосередньо, а також через сформовані ним муніципальні структури вирішує питання

місцевого значення самостійно, за умов повного невтручання держави. Згідно з основними положеннями цієї концепції територіальна громада протиставляється державі, а громадські інтереси – державним. З погляду державницької теорії, місцеве самоврядування розглядається як різновид державної виконавчої влади, з тією різницею, що здійснюється воно не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот. При цьому функції органів самоврядування по суті не відрізняються від функцій місцевого управління, отже, про самостійність цих органів не може бути й мови, а розподіл повноважень між різними рівнями відбувається лише з урахуванням доцільності та розумності, але не різної їх природи. Цілком очевидним є той факт, що зазначені дві теорії є полярними, більше того, є деякою мірою утопічними, що є характерним проявом наукових вишукувань. Водночас, практика організації та функціонування місцевого самоврядування свідчить про неможливість їх реалізації з метою досягнення ефективного та дієвого управління місцевими справами без втрати самої сутності місцевого самоврядування, що доводить світовий досвід (у тому числі, держав з найбільш централізованою системою управління).

У сучасних європейських державах відповідно до норм чинного законодавства визнається існування «місцевих властей» або «комун», тобто утворень, які мають свої власні структури та свою власну автономію, – а відтак, повноваження достатні для того, щоб ця автономія мала реальний об'єкт для свого застосування. Йдеться про існування таких колективів: «gmina» у Польщі (п. 1 ст. 164 Конституції)<sup>1</sup>; «místní společenství» у Чехії (ст. 99 Конституції)<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001 zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006 zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

<sup>2</sup> Constitution of the Czech Republic. of December 16, 1992. Am. by Act No. 347/1997 Coll., Am. by Act No. 300/2000 Coll., Am. by Act No. 448/2001 Coll., Am. by Act No. 395/2001 Coll., Am. by Act No. 515/2002 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>

«Gemeinde» у ФРН (п. 1 ст. 28 Конституції)<sup>1</sup>; «commune» у Франції (ч. 1 ст. 72 Конституції)<sup>2</sup> тощо.

Так, наприклад, Конституція Чеської Республіки встановлює право територіальних самоврядних одиниць – громад (які по суті є самостійними публічно-владними корпораціями, що мають власне майно і діють на основі власного бюджету) – на самоврядування, яке здійснюється самостійно за допомогою власного представництва, компетенція якого може бути визначена лише законом (ст. 99, п. 1 ст. 100, п. 1, 3 ст. 101, п. 1 ст. 104)<sup>3</sup>. Австрійська Конституція наголошує на тому, що під місцевою громадою необхідно розуміти територіальне утворення з правом самоврядування і одночасно адміністративну одиницю, яка діє в межах власної компетенції, що визначається законом в інтересах місцевих громадян (п. 1 ст. 115, п. 1 ст. 116, п. 1 ст. 118)<sup>4</sup>. Згідно з положенням Основного Закону Великого Герцогства Люксембург громади утворюють на територіальній основі колективи, що мають права юридичної особи і управляють за посередництвом власних органів їх надбанням у своїх власних інтересах в межах закону (п. 1 ст. 107)<sup>5</sup>. Конституція Королівства Іспанії гарантує автономію муніципіїв, які є юри-

---

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

<sup>2</sup> Constitution de la République française. Du 4 octobre 1958 (Version mise à jour en novembre 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

<sup>3</sup> Constitution of the Czech Republic. of December 16, 1992. Am. by Act No. 347/1997 Coll., Am. by Act No. 300/2000 Coll., Am. by Act No. 448/2001 Coll., Am. by Act No. 395/2001 Coll., Am. by Act No. 515/2002 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>

<sup>4</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

<sup>5</sup> Constitution et Droits de l'Homme. Textes à jour au 1er sept. 2009. Ministère d'Etat. – Service Central de Législation. – 2009.

дичними особами, при веденні власних справ, а керівництво і управління ними здійснюється відповідними радами, які діють в межах закону (ст. 137, 140, 142)<sup>1</sup>. Одночасно низовою адміністративно-територіальною одиницею і населеним пунктом відповідно до Основного Закону Бельгії є комуни, які вирішують справи, відповідно до закону, виходячи виключно з комунальних інтересів за посередництвом комунальних рад (ст. 7, 41, 162 Конституції)<sup>2</sup>. Республіка Болгарія в Основному Законі визначає громаду основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через обрані ними органи місцевого самоврядування, які у своїй діяльності керуються законом (п. 1 ст. 136, п. 2 ст. 139)<sup>3</sup>. Основною одиницею місцевого самоврядування, згідно з положеннями Конституції Словацької Республіки є муніципалітет, який одночасно являє собою незалежну територіальну та адміністративну одиницю, управління в якій здійснюється як безпосередньо, так і через муніципальні органи, які діють відповідно до своєї компетенції, встановленої законом (п. 1, 2 ст. 64, ст. 67)<sup>4</sup>. Більш повна характеристика місцевого самоврядування дається

---

<sup>1</sup> The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>2</sup> La Constitution Belge, Texte coordonné du 17 février 1994, Modification de 19 juillet 2012 art. 168 (bis) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html)

<sup>3</sup> Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. SG 56/13 Jul 1991, amend. SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 – Constitutional Court Judgment No.7/2006, SG 12/6 Feb 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/en/const>

<sup>4</sup> Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mzv.sk/sk/cinnost\\_ministerstva/dokumenty-ustava\\_slovenskej\\_republiky](http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky)

в Конституції Республіки Словенія, згідно з положеннями якої місцеву владу словенці здійснюють за допомогою муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій, що одночасно розуміються як територіальне утворення і орган місцевої влади, який самостійно виконує коло обов'язків і функцій, яке має бути співвіднесене зі справами місцевого характеру, тобто такими, що стосуються лише відповідного населення (ст. 138, ч. 1, 2 ст. 139, ч. 1 ст. 140)<sup>1</sup>. Основний Закон Республіки Молдова констатує, що від імені «співтовариств на принципах місцевої автономії, децентралізації суспільних служб, виборності влад, місцевого публічного управління та консультацій з громадянами з найважливіших питань місцевого значення» здійснюється «публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях» (п. 1, 2 ст. 109)<sup>2</sup>.

**3. Пункт 2 ст. 3 орієнтує сторони на те, що місцеве самоврядування повинно реалізовуватися демократично створеними органами та їх посадовими особами. Водночас це положення не виключає використання зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.**

На одній самоврядній території зазвичай діє ціла система органів місцевого самоврядування: представницький колегіальний

---

<sup>1</sup> The consolidated text includes the original Constitution of 23 December 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 33/91-I) and the amendments adopted by the Constitutional Act of 14 July 1997 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 42/97), the Constitutional Act of 25 July 2000 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 66/00), the Constitutional Act of 27 February 2003 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03), the Constitutional Acts of 15 June 2004 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 69/04), and the Constitutional Act of 20 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>2</sup> Constitution of the Republic of Moldova, ad. on July 29 1994, Monitorul Oficial al R.Moldova No 1 of 18.08.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-democracy.md/en/legislation/constitution/>

орган (рада), галузеві і функціональні комітети ради, колегіальний виконавчий орган (виконавчий комітет), глава виконавчого апарату (мер), галузеві і функціональні виконавчі департаменти, відділи, бюро, служби.

Представницькі органи місцевого самоврядування (ради, зібрання жителів та їх представників) в країнах Європи, як правило мають такі спільні риси: (1) обираються прямим загальним голосуванням; (2) тривалість дії мандату членів таких органів (радників, депутатів тощо) неоднакова, але різниця незначна; (3) виступають від імені населення самоврядної одиниці і представляють інтереси його різних соціальних груп; (4) зазвичай, мають вирішальні повноваження; (5) є необхідною, невід'ємною ланкою місцевого самоврядування.

Так, комунальні або муніципальні ради створюються у Данії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, ФРН (можливі різні модифікації), Греції, Іспанії, Франції, Швейцарії, Ірландії, Італії, Великій Британії, Бельгії, Люксембурзі, Монако, Польщі, Чехії, Словаччині, Словенії, Сербії, Албанії, Естонії, Латвії, Литві та деяких інших європейських державах.

Порядок виборів до муніципальних рад зазвичай регулюється спеціальним виборчими законами. У федеративних державах їх прийняття належить до відання законодавчих органів суб'єктів федерації. У країнах з давніми демократичними традиціями встановлений принцип загального виборчого права при виборах до муніципальних рад. Однак цей принцип може порушуватися збереженням різних виборчих цензів (зокрема, цензу осілості).

Активне виборче право у більшості держав мають громадяни, що досягли повноліття і не були визнані недієздатними. Пасивне виборче право, зазвичай, мають громадяни, які досягли 18 – 25 років, зареєстровані або володіють об'єктами нерухомості на відповідній території. Окрім загальноприйнятих обмежень, що можуть стосуватися фінансового стану особи (боржник) або визнання її недієздатною, у законодавстві деяких країн (напри-

клад, Органічний закон про загальний виборчий режим 1985 р. (з наступними змінами) в Іспанії) встановлюється конкретний перелік осіб, що не мають пасивного виборчого права<sup>1</sup>. Варто відзначити, що останнім часом намітилася тенденція до надання як активного, так і пасивного виборчого права на місцевих виборах не лише громадянам відповідної держави. Так, в державах-членах Європейського Союзу поширюється такий принцип: право голосу на місцевих виборах мають громадяни інших країн-членів ЄС, які проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій проводяться місцеві вибори, незалежно від строку проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В більшості інших випадків право голосу на місцевих виборах іноземці мають лише за умови проживання на відповідній території впродовж певного періоду часу та/або приналежності до громадянства певної країни.

Порядок висунення кандидатів, формування виборчих округів і визначення результатів виборів в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад, у ФРН, може бути різним. Так, наприклад, відповідно до Закону Латвії про вибори до рад міст та муніципалітетів 1994 р. (з наступними змінами)<sup>2</sup> вибори до муніципальних рад проводяться один раз на чотири роки у першу суботу червня. Відповідно до вимог встановлених Європейською хартією місцевого самоврядування та Законом ради міст та муніципальні ради обираються за допомогою проведення прямих, загальних, рівних виборів за пропорційною системою шляхом таємного голосування. Активне виборче право мають громадяни Латвії та ЄС, які на день виборів досягли 18 років, за виключенням осіб: (1) що відбувають покарання; (2) затримані

<sup>1</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Esta revisión vigente desde 8 de septiembre de 2011. BOE núm. 147 de 20 de junio de 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1985.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html)

<sup>2</sup> The City Council and Municipality Council Election Law, 13 January 1994, (The law title accordingly to the law of 2 October 2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.cvk.lv/pub/public/29842.html>

у зв'язку з вчиненням злочину, є підозрюваними у вчиненні злочину або звинувачених у вчиненні злочину, у разі, якщо вони можуть становити загрозу для безпеки; (3) визнаних недієздатними; (4) не мають права голосувати на території держав-учасниць ЄС. Громадянин може брати участь у голосуванні на території свого проживання або на території реєстрації свого майна. Пасивне виборче право на муніципальних виборах мають громадяни, які на день виборів досягли 18 року, зареєстровані як резиденти на території, де вони планують проводити передвиборну кампанію протягом не менш, ніж 10 місяців до проведення виборів, або де вони працювали протягом не менш, ніж 4 місяців до проведення виборів, або володіли об'єктами нерухомості на даній території, за виключенням осіб: (1) відбувають покарання у місцях позбавлення волі; (2) визнаних судом недієздатними; (3) засуджених за вчинення особливо тяжких злочинів, що не підлягають реабілітації; (4) які в минулому були співробітниками КДБ або Міністерства оборони СРСР та н.. Списки кандидатів до муніципальних рад можуть подаватися зареєстрованими політичними партіями, їх зареєстрованими об'єднаннями, а також асоціаціями виборців. Виборча комісія реєструє списки кандидатів за умови сплати грошової застави (гарантійної суми), яка повертається в разі, якщо хоча б один кандидат зі списку буде обраний до ради. Подібним є порядок організації та проведення виборів до місцевих рад в Естонії (Закон про вибори до місцевих рад 2002 р. (з наступними змінами)<sup>1</sup>.

Відповідно до положень Закону Швеції про вибори 1997 р. (з наступними змінами) на всіх місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система. Вибори є прямими, рівними, загальними і здійснюються шляхом таємного голосування. Активне і пасивне виборче право мають громадяни Швеції, які на

---

<sup>1</sup> Local Government Council Election Act, passed 27 March 2002 (RT I 2002, 36, 220), entered into force 6 May 2002, last amendment 11.12.2008, entered into force 16.01.2009 – RT I 2009, 2, 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5676>



день виборів досягли 18 років і зареєстровані на відповідній території. Кандидатів висувають партії (до речі порядок їх утворення у Швеції чітко не регламентований). Прохідний бар'єр до рад графств становить 3 % (при цьому для муніципалітетів він не встановлений)<sup>1</sup>. Аналогічні демократичні засади виборів передбачені Законом Словенії про місцеві вибори. Законом встановлено, що активне і пасивне виборче право мають громадяни Словенії, які на день виборів досягли 18 років, не були визнані недієздатними та постійно проживають на відповідній території. Місцеві вибори у Словенії проводяться за мажоритарною або пропорційною основою (якщо склад ради перевищує 12 осіб) кожні 5 років. Одночасно з виборами до місцевих рад проводяться вибори мера<sup>2</sup>. Цікаво, що в Данії існують два окремі закони – щодо виборів до муніципалітетів і щодо виборів до рад графств<sup>3</sup>.

На основі даних, які містяться у звітах щодо стану впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВ РЄ), можна стверджувати, що у законодавстві та практиці більшості європейських держав знайшли своє відображення та стали нормою демократичні засади місцевих виборів.

Сформовані згідно з вимогами виборчого законодавства представницькі органи місцевого самоврядування можуть утво-

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>; The Swedish Elections Act 1997 (Vallagen) entered into force 1 April 1999. The Act was translated by the lawyer and translator James Hurst (English Law Translations) and forms part of a long-term project undertaken by the Swedish Ministry of Justice aimed at making Swedish legislation internationally accessible [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org>

<sup>2</sup> Law on local election (Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015733.pdf>

<sup>3</sup> Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

рювати власні виконавчі органи. Водночас, способи призначення та утворення виконавчих органів набагато різноманітніші. По-перше, йдеться про існування як колегіальних, так і персоналізованих органів. По-друге, виконавчі органи можуть призначатися як повністю представницькими органами, так і частково (рідко повністю) органами державної виконавчої влади.

Так, у Франції в комунальних радах відсутні колегіальні виконавчі органи. Вона може бути представлена як архетип країни з персоналізованими муніципальними виконавчими органами (система «рада – мер»). Мер і його заступник обираються радою серед радників. Таким чином, він одночасно очолює виконавчий апарат ради і є представником виконавчої влади. Подібно до Франції у комунах Італії рада обирає синдика, який є її виконавчим органом і представником державної адміністрації. ФРН вирізняється наявністю різних модифікацій виконавчих органів у різних землях. Зокрема, у Рейнланд-Пфальц й Саарі бургомістр, що обирається радою є муніципальним виконавцем і керує його адміністрацією («рада – бургомістр»). У Баварії та Баден-Вюртемберзі рада обирає бургомістра (обер-бургомістра), який одночасно є головою цієї ради та головою виконавчого комітету (південно-німецька рада). Натомість, у Португалії виконавчі органи обираються прямим загальним голосуванням на пропорційній основі на строк повноважень ради. Вони являють собою муніципальну палату у складі мера (алькальда) і засідателів. В Албанії виконавчі органи також обираються на строк повноважень ради. Персоналізований виконавчий орган відповідної ради (або мерії) – мер обирається прямими загальними виборами строком на 4 роки у Болгарії. Колегіальні виконавчі органи також створюються у Бельгії (ешевени, які обираються радою та бургомістр, який призначається Кораною з числа членів ради та за її рекомендацією), Люксембурзі (бургомістр та ешевени, які призначаються з числа членів ради великим герцогом у великих комунах і міністром внутрішніх справ у малих – діє як виконавчий орган і агент держави).

Створення представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування зовсім не виключають можливість безпосереднього вирішення питань місцевого значення жителями відповідних територій. Під формами прямої демократії, як правило, розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До них належать місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, опитування громадян тощо.

У державах з давніми демократичними традиціями такі форми участі громадян у вирішенні питань власної життєдіяльності давно відомі. У законодавстві новітніх держав з метою втілення зазначеного положення Європейської хартії місцевого самоврядування передбачаються ті чи інші форми прямої участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Так, наприклад, відповідно до Закону про місцеві органи влади в Угорщині передбачені три головні форми прямого волевиявлення: місцевий референдум, місцева громадська ініціатива, громадські слухання. Водночас представницький орган може передбачити у своєму статуті й інші форми (зокрема, громадські форуми, конференції, як правило, з метою виявлення громадської думки). Натомість, у Латвії форми прямої демократії не є поширеними. Зокрема, не існує закону про місцевий референдум. Водночас, найбільш поширеною формою, яка викликає інтерес самих громадян є відкриті слухання. Відповідно до ст. 67 Конституції Словацької Республіки встановлюється такий перелік способів здійснення місцевого самоврядування (включаючи муніципальні органи): місцеві збори та місцеві референдуми<sup>1</sup>. У свою чергу Конституція Російської Федерації у ст. 131 передбачає можливість здійснення громадянами права на місцеве

<sup>1</sup> Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mzv.sk/sk/cinnost\\_ministerstva/dokumenty-ustava\\_slovenskej\\_republiky](http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky)

самоврядування шляхом референдуму, виборів та інших форм прямого волевиявлення, тим самим, залишаючи це питання для врегулювання у статутах муніципальних утворень<sup>1</sup>. Закон Азербайджану про статус муніципалітетів 1999 р.<sup>2</sup> передбачає такі форми як місцеве опитування, збори і звернення громадян, ініціатива жителів щодо створення муніципальних актів, а також інші форми, що не суперечать Конституції, цьому закону, іншому законодавству і статуту муніципалітету (квартальні комітети, асоціації, благодійні організації тощо). У цілому, можна погодитись із думкою багатьох теоретиків і практиків стосовно того, що форми безпосередньої муніципальної демократії є своєрідною «зброєю» демократії, яка неодмінна має бути використана.

#### **4. Стаття 4 Хартії викладає основні принципи на яких повинна засновуватись відповідальність органів місцевого самоврядування та природа їх повноважень.**

Насамперед, варто відзначити, що особливості обсягу, діапазону та правової природи об'єктів впливу місцевого самоврядування, значна частина яких не є характерною для інших правовідносин мають важливе концептуально-конституційне значення. Аналіз цих показників є необхідним з метою з'ясування місця, ролі та призначення місцевого самоврядування у державно-організованому суспільстві.

Водночас, як у теорії, так і практиці існує ряд проблем пов'язаних із вирішенням цього завдання. По-перше, йдеться про існування так званих «питань місцевого значення» і про-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: [Текст] принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 21 января 2009 г. № 7; Парламентская газета. – 23 января 2009 г. № 4; Собрание законодательства Российской Федерации . – 26 января 2009 г. № 4 ст. 445].

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Azerbaijan CG (23) 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982467&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

блему їх визначення. По-друге, особливої важливості для оцінки потенційного ступеня свободи прийняття рішень органами місцевого самоврядування набуває розгляд компетенції з точки зору принципів децентралізації та субсидіарності. По-третє, актуальним з погляду на механізм реалізації функцій і компетенції органів місцевого самоврядування є спосіб їх визначення у законодавстві зарубіжних держав («позитивний» або «негативний»). По-четверте, проблема делегування повноважень, яка ускладнює роботу органів місцевого самоврядування та певним чином обмежує свободу їх дій.

**5. У п. 1 ст. 4 йдеться, передусім, про те, що діяльність органів місцевого самоврядування підпорядковується принципу верховенства права в організації державного та суспільного життя.**

Зазначений принцип, у першу чергу, передбачає підготовку високоякісних нормативно-правових актів, загальної систематизації законодавства, адже шлях до розбудови правової держави починається з досконалого, несуперечливого законодавства, на основі якого організовується діяльність не лише державних, а й органів місцевого самоврядування.

Так, у конституціях зарубіжних держав (у меншій мірі) і спеціальних законах (у більшій мірі) установлюються питання пов'язані із визначенням обсягу, меж і сфери компетенції місцевого самоврядування та його органів і посадових осіб. Таке регулювання, зазвичай, відбиває особливості національної системи місцевого самоврядування, яка, у свою чергу вкладається у рамки тієї чи іншої світової моделі місцевого самоврядування.

У більшості європейських держав нормативно-правове закріплення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування виходить з поділу цих повноважень на основні (головні, обов'язкові) та додаткові (допоміжні, факультативні). У Конституціях і законах новітніх держав можуть міститися норми, що прямо передбачають існування цих двох груп повноважень (Вірменія, Азербайджан тощо). Такі повноваження, пе-

редусім, стосуються: (1) питань управління комунальним (муніципальним) майном; (2) затвердження місцевих бюджетів та здійснення контролю за їх виконанням; (3) встановлення місцевих податків тощо. Так, наприклад, у Греції муніципалітети відповідальні за такі об'єкти муніципального господарства, як водопостачання і дренажну систему, дороги, площі, мости, громадські парки, зони відпочинку і заповідні зони, ринки, дитячі і молодіжні центри, міський транспорт<sup>1</sup>. У Великобританії до предметів відання муніципальних органів належать: опіка про дітей, сім'ю, осіб похилого віку та інвалідів; організація дозвілля (парків, зон відпочинку, спортивних майданчиків); питання просвіти (від дитячих садків до коледжів) тощо<sup>2</sup>. У Фінляндії обов'язковими повноваженнями комуни є: питання освіти і культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони навколишнього середовища, забезпечення зайнятості місцевого населення, опіки над інвалідами<sup>3</sup>.

**6. Пункт 2 ст. 4 встановлює принцип, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.**

У зарубіжних державах органи місцевого самоврядування виконують різні функції та реалізують широкі повноваження. Не зважаючи на державне втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, сфера їх повноважень постійно зростає, що відображає об'єктивний процес ускладнення запитів населення, обумовлених потребами розвитку його матеріального становища та духовного світу.

<sup>1</sup> Regional democracy in Greece CPR (15) 2 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1571657&Site=>

<sup>2</sup> Local Government Act 2000, 28th July 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60\\_UK/Communication/Statutory\\_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf)

<sup>3</sup> Local and regional government Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.localfinland.fi>

При цьому питання правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування вирішується по-різному. У зарубіжних державах існують два головні способи визначення н.тери'єктності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: «позитивний» і «негативний»<sup>1</sup>.

Перший передбачає встановлення у законодавстві детально го переліку предметів відання та повноважень цих органів. Такий спосіб використовується в англосаксонських країнах. Згідно з цим принципом вважається, що органи місцевого самоврядування вправі вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом. Будь-які дії, вчинені місцевими властями з порушенням цього принципу визнаються недійсними – застосовується принцип «*ultra vires*» (перевищення повноважень). У разі, якщо орган місцевого самоврядування вважає, що йому необхідні додаткові повноваження, прямо не закріплені у законі, він повинен спеціально домагатися їх надання. Так, у Великій Британії він має звернутися до парламенту з пропозицією про прийняття окремого закону (*Adoptive Act*) щодо конкретного муніципалітету, або до секретаря відповідного міністерства з клопотанням про видання указу, який потім підлягає затвердженню парламентом.

Другий – «негативний» спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування полягає у тому, що за ними зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип «*contra vires*»). Сьогодні такий спосіб використовується у більшості європейських держав. Так, наприклад, у ФРН, громади здійснюють свої права на основі загальної повноважності (компетенції), що припускає відповідальність за всі справи на території громади, якщо вони не входять до компетенції інших властей<sup>2</sup>. У Норвегії, Данії, Швеції

<sup>1</sup> Див. напр.: Система государственного и муниципального управления: учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р. Т. Мухаев. – 2 –е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с.

<sup>2</sup> Haschke, D. Local government administration in Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>

муніципалітети можуть здійснювати будь-які повноваження, не віднесені законом до повноважень інших органів і інститутів, якщо інше не передбачено законом<sup>1</sup>. Відповідно до положень Закону Албанії про організацію і функціонування місцевого самоврядування кожний орган місцевого самоврядування має право реалізації ініціативи в інтересах місцевої громади з будь-якого питання, якщо це не заборонено законом, або не віднесено законодавством до сфери виключної компетенції іншого органу<sup>2</sup>. В Італії громади мають загальні повноваження щодо всіх справ місцевого значення, які не належать до компетенції органу влади вищого рівня<sup>3</sup>. У Вірменії органи місцевого самоврядування мають право на здійснення будь-якої діяльності, що зачіпає місцеві інтереси, якщо інше не передбачене законом (Закон про місцеве самоврядування 2002 р.)<sup>4</sup>.

Загалом, можна стверджувати, що спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування мало значить для їх закріплення і, водночас, є суттєвим для механізму їх здійснення. Спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, як правило, є таким, що сфера вільного розсуду (дискреційних повноважень), особливо для реалізації прав і свобод громадян, є досить вузькою. А це значить, що

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>; Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>; Local government in Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.regjeringen.no/en/dep/krd>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

<sup>3</sup> Local self-government authority system under the Italian legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/en/themes/state-local\\_authority\\_relations/Local\\_self-government\\_authority\\_system.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/en/themes/state-local_authority_relations/Local_self-government_authority_system.html)

<sup>4</sup> Report on local democracy in Armenia CPL (10) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887559&Site=COE>



повноваження цих органів зв'язані правом. Водночас, не варто забувати про те, що обмеження дискреційних повноважень спрямовані, передусім, не на обмеження автономії цих органів, а на недопущення свавілля. Вважається, що такі обмеження покликані, зокрема, забезпечувати пропорційність (домірність) конкретних обставин з прийняття правових рішень на власний розсуд, а це, у свою чергу, має сприяти досягненню ефективності та економічності при здійсненні управління та регулювання значної частки суспільних (публічних) справ (основне завдання місцевого самоврядування).

**7. Згідно з п. 3 ст. 4 муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.**

Йдеться про те, що реалізацію вищезазначених положень Хартії повинні забезпечити принципи субсидіарності та децентралізації. *Принцип субсидіарності* – організаційний та правовий принцип, відповідно до якого завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним. Зазначений принцип є основоположним серед країн Європейського Союзу. Амстердамський договір додав до договору «Про заснування Європейської спільноти» протокол «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», де викладені керівні настанови щодо субсидіарності. Цей принцип досить тісно пов'язаний з поняттям децентралізації. Під *децентралізацією* варто розуміти процес делегування функцій, повноважень та відповідальності від найвищих органів державного управління до найнижчих, а також до органів місцевого самоврядування.

Передбачається, що з метою створення та функціонування місцевого самоврядування на основі демократичних принципів фактично відбувається децентралізація влади «знизу», коли

кожна низова ланка влади самостійно визначає коло власних повноважень, передаючи «нагору» до влади вищого рівня ті повноваження, які виходять за межі компетенцій та ресурсних можливостей низової ланки влади (водночас, у жодному разі не йдеться про федералізацію країни).

Як правило, у зарубіжних державах муніципальні функції передаються на рівень громади (комуни, спільноти) і включають в себе величезні блоки, такі як комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, культура, охорона довкілля тощо. Водночас, законодавством європейських країн визнається існування регіонального рівня самоврядування, структура якого хоч і може включати представників держави, але, при цьому, передбачає існування власних виконавчих органів.

До речі, Конгрес місцевих і регіональних влади Ради Європи, здійснюючи моніторинг впровадження положень Європейської хартії місцевого самоврядування в зарубіжних державах неодноразово і відносно різних країн відзначав серед позитивних тенденцій прогрес у сфері реформування регіонального розвитку як ключовий компонент адміністративної і економічної децентралізації.

Так, наприклад, в Данії (діє дворівнева система: (а) муніципалітети; (б) графства) саме на рівень муніципалітетів передані повноваження у сфері соціального благополуччя, шкільної освіти, комунальних служб тощо. Останні також займають ключову позицію у питаннях встановлення місцевих податків. На регіональному рівні (на рівні графств) надаються послуги, які з урахуванням більшої кількості жителів повинні бути якісними та надаватися безперервно<sup>1</sup>. Водночас, викликає інтерес ситуація, що склалася у Великому герцогстві Люксембург. Так, у країні виникає певний конфлікт між місцевим і національним рівнями влади, спричинений одночасним використанням принципу централізації

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

та намаганням втілити у діяльність органів місцевого самоврядування принципу децентралізації. Це виражається в тому, що національний і місцевий рівні знаходяться занадто близько один до одного, що ускладнює функціонування місцевого рівня окремо від центрального уряду, а також у наявності величезної кількості громад (як для невеликої за розміром держави). Така наближеність центру до периферії, а також існування численних громад спричиняє слабкість комунальної інфраструктури. У той же час, Люксембург намагається подолати цю слабкість за рахунок встановлення права на добровільне об'єднання громад. Натомість, КМРВ РЄ відзначає, що кращим способом вирішення цієї проблеми може стати н.територіал (міжмуніципальна) співпраця<sup>1</sup>.

#### **8. Пункт 4 ст. 4 закріплює повноту і виключність повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування.**

Варто відзначити, що дане положення, насамперед, стосується питання, пов'язаного із відносинами між різними рівнями влади в державі, а не лише з проблемою здійснення контролю за органами місцевого самоврядування з боку держави.

Так, виключність і повнота наданих органам місцевого самоврядування повноважень, насамперед, покликані обмежити можливість їх дублювання як між власними виконавчими органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, так і між органами місцевого самоврядування різних рівнів (негативним проявом такого дублювання може бути конкуренція компетенції, конфлікти між різними інституціями влади, «розпорошення» відповідальності тощо).

Задля попередження можливого нівелювання статусу органів місцевого самоврядування, і навпаки, з метою посилення його ролі і значення у політико-правовій практиці зарубіжних країн, зазвичай, повноваження таких органів відмежовуються від відповідних повноважень органів регіонального та центрального рівнів. При цьому, йдеться не про те, що існує певний

---

<sup>1</sup> Local democracy in Luxembourg – CPL (12) 6 Part II [Електронний ресурс].  
– Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889711&Site=COE>

загальний для всіх перелік місцевих питань, що довіряється вирішувати органам місцевого самоврядування. Натомість, якщо цей перелік встановлений у національному законодавстві, то жоден інший орган не вправі втручатися в його здійснення. Іншими словами, повноваження місцевого самоврядування є винятковими і захищаються правом і інститутами правової охорони від будь-якого втручання (можливостей їх скасування або обмеження центральним або регіональним органом влади).

Так, наприклад, Законом Албанії про організацію і функціонування місцевого самоврядування 2000 р. у ст. 2 (яка дає визначення основних термінів, що використовуються в Законі) стверджується про існування «виключної компетенції» органів місцевого самоврядування. У розділі 4 «Функції та повноваження громади, муніципалітету та регіону» встановлюється перелік повноважень у відповідних сферах, які можуть бути здійснені виключно громадою та муніципалітетами<sup>1</sup>. У ст. 48 Конституції Королівства Іспанії встановлюється перелік питань, які можуть брати до свого відання відповідні автономні спільноти. Поряд з цим у п. 1 ст. 49 визначається виключна компетенція держави у відповідних сферах, а у п. 3 цієї ж статті встановлюється правило, згідно з яким питання, спеціально не віднесені Конституцією до відання держави, можуть бути передані до відання автономних спільнот в силу їх відповідних статутів. Повноваження, що не включені до таких статутів, будуть належати до відання держави, норми права якої у разі конфлікту мають більшу юридичну силу, ніж норми автономних спільнот у всіх питаннях, що не належать до виключної компетенції останніх<sup>2</sup>. Частиною 1 ст. 144

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

<sup>2</sup> The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

Основного Закону Азербайджанської Республіки визначаються повноваження муніципалітетів, які вирішуються виключно на його засіданнях. При цьому ч. 2 цієї статті передбачає можливість надання муніципалітетам додаткових повноважень законодавчою і виконавчою владою<sup>1</sup>. Закон Швеції про місцеве самоврядування від 1991 р. встановлюючи достатньо широкий перелік виключних повноважень муніципалітетів, покладає на регіональні органи самоврядування виключні повноваження у сфері охорони здоров'я<sup>2</sup>.

Не менш важливим свідченням виключності і повноти повноважень органів місцевого самоврядування є надання їм права приймати власні рішення нормативного та іншого характеру. Таке право визнається за відповідними представницькими та виконавчими органами в усіх європейських державах. Певні особливості характерні Франції, де право на прийняття підзаконних актів має переважно мер, а не муніципалітети (лише з окремих питань, наприклад, затвердження програм міського розвитку).

Загалом, можна стверджувати, що законодавство європейських країн досить чітко регламентує питання, пов'язані із установленням предметів відання та повноважень, а також їх відмежування від відповідних повноважень інших органів самоврядування та державної влади. Зазвичай комуні (громади, спільноти) або муніципалітети несуть відповідальність за усі життєво важливі служби та послуги починаючи з пожежної охорони і закінчуючи дитячими садками, шкільною освітою та охороною здоров'я. Водночас, у зарубіжних державах передбачається можливість здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, у визначених законом випадках, спільно з іншими органами влади, зокрема регіональними, або навіть центральною урядом. У свою чергу, пояснювальна доповідь до

<sup>1</sup> The Constitution of the Republic of Azerbaijan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution\\_e.pdf](http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf)

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

Хартії уточнює, що вираз «як правило» стосується лише тих ситуацій, коли конче необхідна взаємодія і взаємодоповнююча дія різних рівнів влади. Можна констатувати той факт, що ця ситуація зумовлена підтримуваною європейськими країнами політикою децентралізації та регіоналізації.

**9. У п. 5 ст. 4 йдеться про те, що при делегуванні центральним чи регіональним органом повноважень органам місцевого самоврядування, останні у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.**

Очевидно, що автономія місцевого самоврядування полягає, у першу чергу, у наявності виключних та повних власних повноважень, які забезпечені відповідними фінансовими та іншими ресурсами. Водночас, адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня наближеність до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. При цьому, важливо, щоб практика подібного делегування не поширювалась надмірно на сферу власних повноважень місцевого рівня, та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень.

Європейська практика свідчить про існування так званих обов'язкових і добровільних (в межах «власної» компетенції), а також делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Однак, при розгляді даного питання варто брати до уваги не лише особливості взаємовідносин та розподілу повноважень між різними рівнями влади у федеративних та унітарних державах, а й певні термінологічні розбіжності, як щодо термінів «компетенція», «повноваження» та «предмети відання», так і щодо термінів «надання», «передання» та «делегування»<sup>1</sup> повноважень. Незважаючи на це, можна стверджувати, що інститут делегування притаманний усім європейським державам. Водночас, нормативне закріплення питань щодо кола суб'єктів

---

<sup>1</sup> Local authority competences in Europe. Study of the European Committee of Local and Regional Democracy (CDLR). Situation in 2007.

делегування, актів делегування повноважень, вільного волевиявлення суб'єктів делегування повноважень, обсягу, термінів і території дії делегованих повноважень, встановлення системи контролю за здійсненням делегованих повноважень, а також відповідальності за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень різняться.

Так, наприклад, у ст. 119 Конституції Австрії встановлюється, що громаді можуть бути передані (делеговані) повноваження федерації або земель, при цьому, немає вказівки щодо фінансового забезпечення таких повноважень або щодо можливості їх пристосування до місцевих умов<sup>1</sup>. Натомість, ч. 2 ст. 105 Конституції Вірменії встановлюється, що в цілях найбільш ефективного виконання повноважень органів державної влади ці повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, а ч. 3 ст. 107 передбачає їх обов'язкове фінансування з державного бюджету<sup>2</sup>. Аналогічні положення містяться у Основних законах Албанії (ст. 112)<sup>3</sup>, Угорщини (п. 3 ст. 34)<sup>4</sup>, Естонії (ч. 2 ст. 154)<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm er=10000138>

<sup>2</sup> Constitution of the Republic of Armenia. 05.07.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution &lang=arm&enc=utf8>

<sup>3</sup> Constitution of the Republic of Albania. Text approved by referendum on 22 Nov 1998, as amended last on 21 Apr 2008. Translated under the auspices of OSCE-Albania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>4</sup> The fundamental law of Hungary (25 of Apr 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/en/news/the-new-fundamental-law-of-hungary>

<sup>5</sup> The Constitution of the Republic of Estonia, passed by a referendum held on 28 June 1992 (RT I 1992, 26, 349), entered into force 3 July 1992, amended by the following Acts: 12.04.2007 entered into force 21.07.2007 - RT I 2007, 33, 210; 05.10.2003 entered into force 06.01.2004 - RT I 2003, 64, 429; 25.02.2003 entered into force 17.10.2005 - RT I 2003, 29, 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>

Азербайджану (ч. 2 ст. 144)<sup>1</sup>, Російської Федерації (ч. 2 ст. 132)<sup>2</sup>, Хорватії (ч. 3 ст. 130)<sup>3</sup>, Словенії (ч. 2 ст. 140)<sup>4</sup>, Словаччини (ст. 71)<sup>5</sup>, Італії (ч. 2 ст. 118)<sup>6</sup>, Іспанії (п. 2 ст. 150)<sup>7</sup> та інших держав.

<sup>1</sup> The Constitution of the Republic of Azerbaijan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution\\_e.pdf](http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf)

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: [Текст] принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 21 января 2009 г. № 7; Парламентская газета. – 23 января 2009 г. № 4; Собрание законодательства Российской Федерации . – 26 января 2009 г. № 4 ст. 445].

<sup>3</sup> The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia encompasses the Constitution of the Republic of Croatia (as published in the official journal of the Republic of Croatia, Narodne novine, no. 56/90, 135/97, 8/98 – consolidated text, 113/2000, 124/2000 – consolidated text, 28/2001, 41/2001 – consolidated text, 55/2001 – correction) and the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia published in Narodne novine, no. 76/2010, in which the date of their entry into force is indicated [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

<sup>4</sup> The consolidated text includes the original Constitution of 23 December 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 33/91-I) and the amendments adopted by the Constitutional Act of 14 July 1997 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 42/97), the Constitutional Act of 25 July 2000 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 66/00), the Constitutional Act of 27 February 2003 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03), the Constitutional Acts of 15 June 2004 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 69/04), and the Constitutional Act of 20 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>5</sup> Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mzv.sk/sk/cinnost\\_ministerstva/dokumenty-ustava\\_slovenskej\\_republiky](http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky)

<sup>6</sup> The Constitution of the Italian Republic (Official Gazette, December 27, 1947, n. 298) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>7</sup> The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified



Детальна регламентація питань, пов'язаних з делегуванням повноважень органам місцевого самоврядування центральними чи регіональними органами влади, зазвичай, відбувається на рівні спеціального закону або статуту. Суб'єктами, що делегують конкретні повноваження можуть бути як органи виконавчої, так і законодавчої влади (наприклад, в Австрії, ФРН, Великій Британії, Іспанії). Таке делегування може відбуватися на основі договору або встановлюватися актом парламенту. Контроль за здійсненням таких повноважень, покладається на орган, що делегував відповідні повноваження або інший орган (наприклад, Уряд у Словаччині), а заходи відповідальності можуть бути різними починаючи з відсторонення від посади (наприклад, бургомистра в Австрії) та закінчуючи розпуском відповідного представницького органу (наприклад, Радою Міністрів в Албанії, Сеймом в Польщі). Делегування повноважень органам місцевого самоврядування в європейських країнах, як правило, передбачає згоду такого органу (наприклад, ч. 2 ст. 140 Конституції Словенії), при цьому, перелік делегованих повноважень відносно конкретного органу або посадової особи (у відповідних сферах) може заздалегідь встановлюватися законом, який регулює порядок організації та функціонування місцевого самоврядування.

У цілому, можна стверджувати, що інститут делегування, незважаючи на загальноєвропейську політику децентралізації та субсидіарності й досі є затребуваним. Водночас позитивним аспектом є намагання демократичних країн дати можливість органам місцевого самоврядування, навіть при виконанні делегованих повноважень, пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

---

by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

**10. Пункт 6 ст. 4 передбачає необхідність проведення консультацій (у міру можливості своєчасно і належним чином) з органами місцевого самоврядування у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються останніх.**

Консультації, що передбачені цим пунктом стосуються не лише виконання власних повноважень, а й повноважень, що належать до компетенції інших органів, але, мають безпосереднє до них відношення. У рекомендаціях КМРВ РЄ щодо впровадження Хартії в тих чи інших державах, це питання неодноразово підкреслювалося, як таке, що має важливе значення для нормального функціонування місцевого самоврядування, заснованого на принципах демократичного децентралізованого управління. Законодавством більшості європейських країн проведення такої консультації визнається необхідним, а відбуваються останні, як правило за участю асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування.

Так, наприклад, у Данії такі асоціації існують на двох рівнях (місцевому і регіональному). Незважаючи на те, що міська рада Копенгагену і міська рада Фредеріксбергу не належать до жодної асоціації, консультації з усіх дотичних до місцевого самоврядування питань так само проводяться з ними центральним урядом<sup>1</sup>. Люксембург (так само, як і Данія) не має нормативно визначених правил проведення консультацій, не дивлячись на усталену практику їх проведення (наприклад, з питань просторового планування, зміни територіальних кордонів або об'єднання (укрупнення) громад). Зважаючи на те, що Парламент цієї країни включає до свого складу велику кількість представників відповідних комун (радників) і беручи до уваги невеликий розмір держави регулярний контакт між комунами та центральним урядом підтримується постійно<sup>2</sup>. Водночас, КМРВ

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

<sup>2</sup> Local democracy in Luxembourg – CPL (12) 6 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889711&Site=COE>

РЄ висловив свої пропозиції щодо необхідності формального закріплення правил і процедур проведення таких консультацій, а також щодо забезпечення їх ефективності (здійснення реального впливу на рішення дотичні до місцевого самоврядування, що приймаються органами державної влади). На відміну від попередніх двох країн, у ФРН на законодавчому рівні закріплені правила і процедури проведення консультацій. При цьому, національні асоціації органів місцевого самоврядування можуть донести свою думку за допомогою проведення неформальних зустрічей, громадських слухань, а також можуть залучатися до процесу вироблення рішень центральними органами<sup>1</sup>.

Загалом, такі консультації є своєрідним засобом комунікації та досягнення консенсусу у процесі вироблення рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування. Їх значення не може бути перебільшеним, з огляду на складний та неоднозначний характер відносин між органами влади різних рівнів.

**11. Стаття 5 Хартії встановлює неможливість зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад (що, зокрема, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом).**

Враховуючи широке тлумачення терміну «local authorities» (громада, місцеві власті, органи місцевого самоврядування), а також те, що в оригінальному тексті йдеться саме про «collectivités locales» (територіальні колективи), можна стверджувати, що дане положення спрямоване, передусім, на захист інтересів певної місцевої спільноти (жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці) і є однією з гарантій прав місцевого та регіонального самоврядування (ст. 13 Хартії).

Адміністративно-територіальний поділ у зарубіжних державах визначається або безпосередньо у конституціях, або у спеціальних законах (належить до відання центральних органів вла-

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Germany CG (22) 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

ди). Водночас, відповідно до законодавства європейських країн, передбачається можливість злиття (приєднання) існуючих або утворення нових (у тому числі, шляхом відокремлення) територіальних одиниць, але, як правило, лише після консультацій з відповідними громадами або їх органами. Відповідну процедуру для таких консультацій, можуть запропонувати референдуми (наприклад, в Італії, Польщі, Словенії, Сербії, Угорщині, РФ, Білорусі, Молдавії, Фінляндії та інших країнах), але у ряді країн немає необхідної законодавчої бази для їх проведення (наприклад, в Латвії можуть проводитися відкриті слухання; в Азербайджані – місцеві опитування тощо).

У будь-якому разі пріоритет перед одностороннім законодавчим врегулюванням цього питання повинен надаватися таким формам вільного волевиявлення як референдуми (або опитування, слухання, форуми), консультації. Враховуючи курс на створення так званих спроможних громад, а також політику регіоналізації, що здійснюється в усіх європейських державах на засадах децентралізації та субсидіарності, Комітет Міністрів та Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїх рекомендаціях і резолюціях звертають увагу, як на загальні вимоги до порядку і умов зміни територіальних кордонів, так і на вироблення відповідних правил і процедур у кожній конкретній державі. Так, зокрема, досить позитивно КМРВ РЄ оцінив територіальне реформування, що проходило у Сербії у 2007 р. (у тому числі, щодо дотримання усіх правил та процедур)<sup>1</sup>. Натомість, негативна оцінка була дана порядку та умовам проведення зміни меж територіальних одиниць у Латвії 2009 р. (реформа мала багатьох противників, зокрема, серед виборів і представників політичної еліти, а також було констатовано той факт, що й досі залишається велика регіональна диспропорція)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Latvia Rec. 317 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857271&Site=COE>

**12. Пунктом 1 ст. 6 надається можливість органам місцевого самоврядування без шкоди для більш загальних законодавчих положень визначати свої власні внутрішні адміністративні структури (звичайно, з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління).**

У той час як центральне та регіональне законодавство можуть визначати певні загальні принципи цієї організації, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Обмежені специфічні вимоги, що містяться у відповідних центральних або регіональних законах, наприклад, щодо створення окремих комітетів або утворення певних адміністративних посад, є прийнятними, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб істотно впливати на власну організаційну структуру.

Так, наприклад, у Конституції Австрії зазначається, що у будь-якому разі повинні діяти такі комунальні органи, як представницький, виконавчий та бургомістр, усі інші питання (внутрішньої структури цих органів тощо) визначаються радами самостійно<sup>1</sup>. Згідно із Законом Румунії про місцеве публічне управління 2001 р.<sup>2</sup>, який закріплює загальний порядок організації та функціонування місцевих представницьких органів (рад), останні мають право приймати власні акти (статути), що детально регламентують зазначені питання з урахування їх специфічних (місцевих) потреб. Відтак, внутрішні процедурні правила організації і діяльності кожної територіальної громади устанавлюються рішеннями, що приймаються місцевими або радами округів відповідно. Зазначене положення було належним чином втілено у Швеції. Зокрема, відповідно до Закону про

<sup>1</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm er=10000138>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Romania CG (20) 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1756725&Site=Congress>

місцеве самоврядування від 1991 р. право на самостійне визначення своєї внутрішньої адміністративної структури мають відповідні місцеві ради. КМРВ РЄ відзначив, що певною мірою, реальність такої можливості засвідчується виключенням вимоги щодо утворення конкретно визначеного переліку комітетів цих органів, яка існувала до набрання чинності Закону<sup>1</sup>.

Пунктом 1 ст. 14 Закону Латвійської Республіки про місцеве самоврядування встановлюється, що з метою виконання покладених на них завдань органи місцевого самоврядування мають право визначати власну адміністративну структуру і тим самим визначати характер відносин між місцевими інституціями. У той час, коли Законом закріплюються загальні принципи політичної і адміністративної структури органів місцевого і регіонального врядування, усі інші питання визначаються відповідними правилами, що приймаються цими органами та громадами (статuti і регламенти)<sup>2</sup>.

При цьому, можна відзначити, що одні органи можуть мати більше можливостей для вибору відповідних інституцій, інші – повинні дотримуватися чітко визначених правил. Органи місцевого самоврядування Фінляндії, як правило, мають право вільного вибору своєї внутрішньої адміністративної структури, навіть не дивлячись на те, що держава все ще втручається у питання раціональної організації структури цих органів з метою надання якісних та недорогих послуг населенню. Цікаво, що з цією метою було створено інтернет сайт (suomi.fi)<sup>3</sup>, який містить повний перелік усіх форм послуг, що надаються населен-

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Latvia CG (21) 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%2916&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

<sup>3</sup> One address for citizens' services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html>

ню, корисні інформаційні посилання та інформаційні пакети, законодавчі акти тощо. Цей проект можна умовно позначити, як «on-line one-stop-shop». Останній покликаний спростити процедуру надання різноманітних послуг населенню, а також забезпечити зв'язок між представниками органів місцевого самоврядування та резидентами і нерезидентами (доступний фінською, шведською та англійською мовами), що є не менш важливим для ефективного і економічного місцевого самоврядування.

**13. Згідно з 2 ст. 6 умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.**

«Ми почали «правити», хоча як це робити ми не знали. У нас не було жодного досвіду відносно роботи справжньої демократії і свободи або ж відносно місця самоуправління у контексті загального розподілу влади в державі. У нас також не було практично ніякого досвіду щодо того, як працювала технологія влади за минулого комуністичного режиму. І навпаки, таким досвідом володіла більшість чиновників, які залишились в адміністрації після комуністів. Хоча вони не хотіли розуміти, що ми тут дійсно для того, аби допомагати і служити людям, а не для того, щоб мати привілейоване положення». Саме так згадує свої роки на чолі адміністрації міста Градец Кралове Мартін Дворжак (Чехія)<sup>1</sup>.

Очевидно, що окрім створення відповідних управлінських структур, задля ефективної діяльності органів місцевого самоврядування надзвичайно важливою є можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає колу повно-

<sup>1</sup> Трансформація: Чешский опыт. Местное самоуправления. Книга подготовлена организациями «Союз городов и муниципалитетов Чешской Республики» и «Человек в беде» при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Чешской Республики в рамках проекта трансформационного сотрудничества «Поддержка самоуправляющейся демократии в Беларуси» в серии «Crossing». – Прага. – 2007. – С. 10.

важень цих органів. В значній мірі це залежить від спроможності органів місцевого самоврядування запропонувати достатньо сприятливі умови служби.

Зарубіжний досвід свідчить про регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби), нерідко разом з інститутом державної служби, в одному законі – про публічну службу. Так, наприклад, в Латвії діє однойменний Закон, які в рівній мірі поширює свою дію на муніципальні структури та агенції, що мають публічні адміністративні повноваження (с. 2)<sup>1</sup>. Аналогічні нормативно-правові акти діють в Естонії, Греції, Грузії та деяких інших країнах.

Слід зауважити, що під категорію службовців підпадають як посадові особи та допоміжно-технічний персонал, що причетний до реалізації публічно-владних повноважень, так і працівники за наймом, робітники сфери комунального обслуговування. У широкому розумінні «службовцем публічного сектору» вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату (землі) або органу місцевого самоврядування.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично під монархією маються на увазі вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу йдеться про те, що чиновники перебувають на службі монархії. Поняття «публічна служба» в широкому значенні включає всіх службовців публічного сектору: від міністрів до службовців органів місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів (так звані «сині комірці» та «білі комірці»).

У Бельгії державними службовцями вважаються всі, хто перебуває на службі у держави: працівники органів федерального, регіонального та комунального рівнів.

---

<sup>1</sup> Закон про державну цивільну службу. Робочий переклад ЦППР з тексту англ. перекл. ОЕСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/40/1819389.pdf>.



У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи розподілу влад поділяються на центральних і місцевих. До місцевих належать ті службовці, які входять в систему закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування<sup>1</sup>. Так, у Франції на регіональному рівні управління державною службою здійснюють префекти. Префект і підлеглі йому служби префектур виконують дві функції: представника центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префект має право приймати на роботу службовців середньої і нижчої ланки. На рівні місцевого самоврядування керівними органами виступають муніципальні ради і мери. Вони замикають управління державною службою в масштабі країни.

У більшості європейських країн розроблено правові документи, в яких зафіксовано норми і вимоги до різних категорій службовців, їх права й обов'язки, врегульовано питання їх правової та соціальної захищеності.

Враховуючи останні наукові публікації, а також проекти та програми, які розробляються, зокрема, і органами місцевого самоврядування та управління, чималий інтерес сьогодні викликає не лише питання компетентності, а й моральний аспект такої служби. У зарубіжних країнах чимало робиться для того, щоб прищепити службовцям моральні цінності, високу відповідальність за виконання службових обов'язків. Як свідчить аналіз, службовці цінують службу, що відкриває перед ними перспективу службового зростання, професійного удосконалення, соціального благоустрою, служіння людям. Зазначене повною мірою стосується як держав із давніми демократичними традиціями, так і новітніх.

---

<sup>1</sup> Див. напр.: Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

**14. У свою чергу, п. 1 ст. 7 закріплює принцип вільного здійснення місцевими обраними представниками своїх функцій.**

Насамперед, йдеться про забезпечення умов, за яких дії третьої сторони не повинні мати можливість перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції.

Питання здійснення обраними представниками місцевого самоврядування своїх повноважень у зарубіжних державах, як правило, регулюються спеціальними законами, в яких визначаються їх статус, повноваження, гарантії діяльності. З урахуванням доповідей КМРВ РС щодо практики імплементації Хартії у різних європейських державах, можна стверджувати, що обрані представники місцевих рад, як правило, вільно здійснюють свої повноваження. Так, наприклад, відповідно до законодавчих положень Албанії радник не може бути притягнутий до цивільної чи кримінальної відповідальності за висловлену ним думку при виконанні ним своїх обов'язків<sup>1</sup>. Натомість, Законом про місцеве і регіональне самоврядування Хорватії 2001 р. прямо передбачено, що мандат члена представницького органу самоврядування не може бути імперативним, а отже член представницького органу не може бути відкликаний<sup>2</sup>.

При цьому, варто відзначити і досить широке коло повноважень депутатів та інших вільно обраних представників органів місцевого самоврядування, які вони мають право здійснювати на власний розсуд на благо комун (муніципалітетів), про що, як правило, йдеться у тексті присяги, яку вони приймають і підписують. У протилежному випадку, це може стати підставою для неотримання мандату. Для вільного здійснення депутатом (або радником чи іншим вільно обраним представником) своїх повноважень важливого значення набувають і його партійна при-

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Croatia CG (14) 21 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1198999&Site=COE>

належність, що може так чи інакше впливати на його вільний вибір при прийнятті радою тих чи інших рішень.

Підтвердженням вільного мандату є встановлення у спеціальному законі конкретних підстав для дострокового припинення його повноважень і прийняття такого рішення більшістю від складу відповідної ради, лише після встановлення факту порушення конституційних та інших законодавчих приписів. Так, наприклад, відповідно до Закону про місцеве самоврядування Вірменії<sup>1</sup> такими підставами можуть бути: (а) припинення громадянства Республіки Вірменії; (б) зміна місця проживання; (в) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким особу засуджено до позбавлення волі; (г) призов або проходження військової служби у Збройних силах; (д) визнання особи судом недієздатною, обмежено дієздатною, безвісно відсутньою або померлою; (е) зайняття посади, несумісної з членством у муніципалітеті; (є) відсутність протягом одного року без поважних причин на більш, як половині засідань або голосувань муніципальної ради; (ж) відставка; (з) смерть. Таке рішення приймається більшістю голосів від загального складу раду. Подібні норми містяться у законодавстві більшості європейських країн.

**15. Пункт 2 ст. 7 передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.**

Дане положення направлене на те, щоб матеріальні питання не перешкождали певним категоріям осіб здійснювати свою роботу. Матеріальні питання включають відповідне фінансове відшкодування витрат, понесених під час виконання службових обов'язків, а також компенсацію за втрату заробітку і, зокрема, у випадку, коли депутати обираються для роботи на постійній основі – виплати та належний соціальний захист.

---

<sup>1</sup> Report on local democracy in Armenia CPL (10)8 Part II [Електронний ресурс].  
–Режимдоступу:<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887559&Site=COE>

Так, наприклад, виборні представники місцевого самоврядування в Австрії отримують матеріальну допомогу, яка компенсує втрачені доходи та покриває витрати, здійснені під час виконання ними своїх обов'язків. Розмір таких відшкодувань в різних землях є неоднаковим. Як відзначає у своїй доповіді КМРВ РС розмір відшкодування витрат, здійснених обраним представником місцевого самоврядування в Австрії є недостатнім в усіх суб'єктах, а в деяких землях це є причиною значного скорочення кількості кандидатур на посаду муніципального радника. Землі, як правило, в окремих законах врегульовують питання, пов'язані із призначенням заробітної платні та визначенням розміру пенсій обраних представників, а також мерів великих міст, які працюють на постійній основі. При цьому, невеликі муніципалітети залишаються осторонь цих процесів, так само, як їх мери (страждають від недостатнього рівня соціального забезпечення). Так, заробітна плата мерів муніципалітетів, в яких проживає менше 500 жителів варіюється від 11, 967 євро на рік у Бургенланді до 21, 910 євро у Тіролі, а у містах, з населенням понад 20,000 жителів від 88, 536 євро у Нижній Австрії до 110, 670 євро у Верхній Австрії. Відтак, велика кількість обраних представників органів місцевого самоврядування сьогодні вимагають покращення свого положення (у питаннях соціального захисту, страхування тощо)<sup>1</sup>. Питання щодо фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання своїх обов'язків, а також відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу відповідний захист соціального забезпечення у ФРН вирішуються подібно до Австрії. Натомість, КМРВ РС висловив своє занепокоєння у цьому питанні під час візиту до Сербії (яка, до речі, не імплементувала зазначену норму). Так, було відзначено досить скромний розмір фінансового відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Austria CG (20) 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1756919&Site=Congress#P390\\_54959](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1756919&Site=Congress#P390_54959)

своїх обов'язків обраними представниками місцевого самоврядування. Враховуючи складне економічне становище країни і високий рівень корупції, посадовці побоюються зменшення навіть розміру тих відшкодувань, що мають місце<sup>1</sup>.

**16. Завершальним положенням, що стосується здійснення функцій місцевими обраними представниками є п. 3 ст. 7 Хартії. У ньому зазначається, що усунення місцевого виборного представника від виконання ним своїх повноважень повинно базуватись виключно на об'єктивних законних підставах. Зазвичай, це означає, що випадки несумісності повинні бути закріплені в законі.**

Так, законодавством більшості європейських держав передбачено несумісність виборного представницького мандату із будь-яким іншим. Відповідні норми містяться у законодавстві Албанії, Вірменії, Сербії, Хорватії, Угорщини, Російської Федерації, Польщі, Словенії, Словаччини та інших країн.

Законом Албанії про організацію і функціонування місцевого самоврядування 2001 р. визначено, що повноваження радника несумісні з: (а) посадою голови, заступника голови громади, мера і заступника мера муніципалітету; (б) посадою секретаря ради; (в) посадою працівника виконавчого органу відповідного муніципалітету або громади; (г) посадою члену парламенту. Законом також передбачається, що одна й та сама особа може бути обраною лише до однієї ради громади або ради муніципалітету. А також встановлюється правило згідно з яким особи, що перебувають у безпосередніх родинних стосунках, а також є прямими родичами чоловіка (дружини) не можуть одночасно бути членами однієї ради громади або ради муніципалітету<sup>2</sup>. Цікаво, що згідно з положеннями Конституції Монако не існує жодної несумісності між мандатом комунального радника і мандатом

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

Національного радника (ч. 2 ст. 80)<sup>1</sup>. Подібна ситуація має місце і в Люксембурзі, де велика кількість комунальних радників одночасно входять до складу Парламенту<sup>2</sup>.

**17. Пункт 1 ст. 8 передбачає можливість здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування лише відповідно до процедур та у випадках, передбачених конституцією або законом.**

Не зважаючи на те, що місцеве самоврядування структурно і організаційно відокремлене від державної влади і діє в межах, визначених конституцією і законами автономно, це не означає його повної ізольованості від держави і не виключає можливості нагляду та контролю за діяльністю його органів і посадових осіб.

Варто відзначити, що адміністративний чи судовий, легальний чи вибірковий, попередній чи наступний, контроль є предметом головної уваги у європейських країнах. В усіх державах співтовариства в тій чи іншій формі існує контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, метою якого є дотримання змісту закону.

Право центральних органів влади на здійснення адміністративного нагляду та контролю в деяких країнах прямо передбачається конституціями (Албанія, Данія, Швеція, Хорватія, Сербія, Італія, Греція та н..). Водночас конкретні правила і процедури можуть встановлюватися законодавством суб'єктів федерації (наприклад, ФРН, Австрія) або законом, що регламентує порядок організації і функціонування місцевого самоврядування (наприклад, Фінляндія).

**18. Пункти 2 і з ст. 8 визначають мету адміністративного контролю (як правило, забезпечення дотримання закону та**

<sup>1</sup> La Constitution de la Principauté de Monaco. 17 déc 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute>

<sup>2</sup> Constitution et Droits de l'Homme. Textes a jour au 1er sept. 2009. Ministère d'Etat. – Service Central de Législation. – 2009.

**конституційних принципів, а також своєчасність виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування) та домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.**

Загалом, адміністративний нагляд повинен обмежуватися розглядом питання правомірності дій органів місцевого самоврядування, а не їх ефективності. Одне значне, проте не єдине виключення, зроблено для випадку делегованих повноважень, коли влада, що їх делегує, може здійснювати певний нагляд за тим, яким чином виконуються доручення. Це не повинно, однак, перешкоджати свободі дій органів місцевого самоврядування. Положення п. 3 виходять з принципу «пропорційності», згідно з яким контролюючий орган під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату.

Важливо відзначити, що п. 2 ст. 8 Хартії має справу виключно з наглядом, який здійснюється не жителями чи омбудсменом, а центральними органами влади. Так, згідно з положеннями Конституції Сербії (ст. 192)<sup>1</sup> та відповідного законодавства йдеться виключно про право центральних органів державної влади призупиняти дію актів місцевого самоврядування, відносно яких є сумніви щодо їх відповідності Конституції або законам і звертатися до Конституційного Суду (протягом 5 днів). Центральні органи державної влади також можуть розпустити муніципальну асамблею і одночасно призначити тимчасовий орган для здійснення повноважень відповідної асамблеї. Загалом, адміністративний нагляд здійснюється з метою забезпечення дотримання принципу законності. При цьому, як зауважує КМРВ РС, у Сербії склалася ситуація, за якої стала неможливою ефективна діяльність муніципалітетів. Так, у 2011 р. було розпу-

<sup>1</sup> Constitution of the Republic of Serbia. Under Article 73 Item 8 of the Constitution of the Republic of Serbia and Article 10 para.1 of the Law on Referendum and People's Initiative ('Official Gazette of RS', no. 48/94 and 11/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav.php?change\\_lang=en](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en)

щено 11 муніципалітетів і є підстави вважати, що така практика зловживань може бути поширена і надалі<sup>1</sup>.

Відповідно до положень чинного законодавства Греції Генеральний Регіональний Секретар має право не лише на здійснення адміністративного, а й контролю за доцільністю діяльності відповідних органів. Усі акти муніципальних, комунальних та рад префектур, а також комітетів подаються до Генерального Регіонального Секретаря у визначений строк (для актів муніципальних та комунальних рад – 10 днів; для актів рад префектур і комітетів – 15 днів), який протягом 20 днів приймає рішення щодо них. У разі, якщо акт визнається незаконним Генеральний Регіональний Секретар має право відкласти його виконання обґрунтованим рішенням, діючи за власною ініціативою або від імені виборців. Водночас, як відзначено у доповіді КМРВ РС критерії, що застосовує Секретар не завжди є універсальними або об'єктивними, частково через брак людських ресурсів (особливо юристів), необхідних для роботи з актами, а також частково через те, що його рішення можуть мати політичний мотив. Генеральний Секретар може відсторонити орган самоврядування від здійснення своїх повноважень за пропозицією відповідного комітету. До його повноважень також належить розпуск органу з підстав, що становлять публічний інтерес. Такий розпуск можливий: щодо першого рівня місцевих органів – за наказом відповідного міністерства; щодо другого рівня – за президентським указом. Водночас рішення Секретаря можуть бути оскаржені в судовому порядку (адміністративного судочинства), що відповідає п. 3 ст. 8 Хартії. Адміністративний нагляд також здійснюється «інспекторами публічного управління», які доповідають Міністерству внутрішніх справ, публічного управління і децентралізації. Фінансовий нагляд здійснюється відповідним відділом Міністерства фінансів (рішення також може бути оскаржене в судовому порядку, що відповідає п. 3 ст. 8 Хартії).

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>



**19. У п. п. 1, 2 ст. 9 Хартії, насамперед, йдеться про забезпечення свободи органів місцевого самоврядування вільно визначати пріоритети фінансової діяльності. Цей принцип полягає в тому, що між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, яке воно виконує, має бути адекватне співвідношення. Зазначеного співвідношення потрібно особливо суворо дотримуватись щодо спеціально переданих органам місцевого самоврядування повноважень.**

Нормативне регулювання фінансової основи місцевого самоврядування в деяких зарубіжних країнах здійснюється за посередництвом конституційних приписів (окремі розділи, присвячені фінансам і бюджетам містяться в основних законах Іспанії, ФРН, Швейцарської Конфедерації та ін.). При цьому окремі питання фінансової основи місцевого самоврядування (місцевих бюджетів, місцевих податків і зборів тощо) у цих країнах регулюються спеціальними нормативно-правовими актами. У конституціях новітніх держав, зазвичай, містяться окремі розділи присвячені місцевому самоврядуванню (Естонія, Литва, Болгарія, Польща, Словенія, Угорщина, Албанія, Чехія та ін.), які можуть включати декілька норм щодо місцевих бюджетів тощо.

Водночас, принцип, закладений п. 2 ст. 9 щодо відповідності (в оригіналі «пропорційності») фінансових ресурсів функціям (в оригіналі «компетенції») органів місцевого самоврядування, що передбачені конституцією або законом на практиці часто виявляється таким, що не може бути належним чином реалізований.

Так, наприклад, незважаючи на рекомендації КМРВ РС щодо реформування місцевої системи податків у ФРН, німецькі центральні власті обрали інший шлях відновлення і посилення фінансової спроможності місцевих властей, який передбачав стабілізацію або збільшення частки місцевих властей у податкових надходженнях. При цьому, як згодом було відзначено Конгресом, досягли значного успіху. У результаті роль Федерації у фінансах місцевих властей була значно послаблена, у тому числі, й завдя-

ки тому, що з 2006 р. вона не має права передавати обов'язкові повноваження місцевим властям та/або фінансувати їх. Німецькі власті також дослухалися до рекомендацій Конгресу щодо створення органу, який би узгоджував інтереси представників як виконавчої, так і законодавчої влади федерації, а також представників муніципалітетів, міст і зборів земель щодо перегляду фінансової ситуації органів місцевого самоврядування, а також займався виробленням пропозицій щодо її покращення. Таким чином, у 2010 р. була створена Муніципальна фінансова комісія, основним завданням якої була раціоналізація завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, перегляд існуючих «стандартів» та ролі і місця місцевих інтересів у законодавчому процесі, а також вилучення податку на підприємницьку діяльність з місцевих бюджетів. Водночас, під час роботи Комісії так і не було досягнуто згоди із зазначених питань і вона припинила свою діяльність у 2011 р. Стосовно закріплення принципу адекватності фінансових ресурсів у законодавстві усіх земель, рекомендації Конгресу були повністю враховані. Однак, на думку останнього, законодавче закріплення цього принципу ще не означає, що уряд не буде продовжувати перекладати фінансовий тягар на органи місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

**20. Пункт 3 ст. 9 передбачає, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. У свою чергу, п. 4 установлює принцип диверсифікованості та підвищувальний характер фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування.**

Фундаментальним обов'язком місцевих виборних представників є пошук співвідношення між користю від забезпечених органами місцевого самоврядування послуг та податковим тягарем платників податків. Загальновизнано, що центральні або

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Germany CG (22) 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

регіональні закони можуть встановлювати загальні межі щодо повноважень органів місцевого самоврядування в сфері оподаткування. Однак, вони не повинні перешкоджати ефективному проходженню місцевих фінансових процесів.

Незважаючи на те, що у зарубіжних країнах доходи місцевих бюджетів формуються по-різному, головними доходними джерелами майже всіх місцевих бюджетів у всіх державах світу є податки та збори (загальнодержавні та місцеві). У міжнародній термінології місцеві податки та збори визначаються як локальні податки, які становлять основу доходної частини місцевих бюджетів більшості західних країн. Загалом, розрізняють дві групи місцевих податків. Першу групу становлять власні податки, які діють у межах певної адміністративної одиниці та надходять до місцевих бюджетів у повному обсязі, а контроль за їх стягування здійснюють органи місцевого самоврядування. Другу – загальні, які передбачаються в державному бюджеті на користь місцевих органів (ставки визначаються державою і не можуть змінюватися органами місцевого самоврядування).

Так, Конституція Фінляндії (ст. 121) встановлює право муніципалітетів стягувати муніципальні податки<sup>1</sup>. Загалом, місцевий річний бюджет складається з податків, державних трансфертів, різних зборів і доходів від операцій з майном. Майже половину муніципальних доходів становлять податок на прибуток, на нерухомість та частина загальних податків (що зараховуються до місцевих бюджетів). У Норвегії право муніципалітетів стягувати місцеві податки обмежується максимальними ставками, що визначаються Парламентом<sup>2</sup>. Загалом, найбільші надходження муніципалітети Норвегії отримують з власних та загальних податку на прибуток та нерухомість. У Данії та Швеції достатньо велика

---

<sup>1</sup> La Constitution de la Finlande. Traduction non officielle. Ministère de la Justice, Finlande [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

<sup>2</sup> Local government in Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.regjeringen.no/en/dep/krd>

частина місцевих податків у структурі місцевих доходів<sup>1</sup>. З одного боку, це свідчить про високий ступінь фінансової автономії. Водночас податкова база в муніципалітетах і регіонах є різною, що зумовлює значні регіональні відмінності та нерівномірність розвитку між заможними та бідними муніципалітетами.

**21. Положення, встановлені у пунктах 5, 6 та 7 ст. 9 Хартії, передусім, спрямовані на захист слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування.**

Загально визнано, що стратегічною метою державної політики фінансового вирівнювання є сприяння динамічному, збалансованому соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих територій шляхом раціонального управління державними та місцевими бюджетними ресурсами. Головні завдання сучасної політики фінансового вирівнювання полягають у забезпеченні повного виконання фінансових зобов'язань держави щодо надання суспільних послуг на встановленому мінімально гарантованому рівні, а також в усуненні дестимулюючих чинників і посиленні стимулюючих функцій, насамперед у напрямі заохочення органів місцевого самоврядування до збільшення власних доходних джерел. При цьому найважливішими критеріями реалізації вказаних завдань є: відповідність політики вирівнювання загальнодержавним, регіональним і місцевим інтересам; здатність системи вирівнювання забезпечити реалізацію цих інтересів; сприяння економічному розвитку депресивних територій; реальна можливість усунути територіальні диспропорції у забезпеченні бюджетними ресурсами. Фінансове вирівнювання здійснюється певними інструментами – міжбюджетними трансфертами.

Загалом, у зарубіжних країнах сформувалася розгалужена система трансфертів. Вони є інструментом проведення державної регіональної фінансової політики. За допомогою трансфер-

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>; Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

тів: (а) здійснюється фінансове вирівнювання; (б) фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження); (в) забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів; (г) компенсуються втрати окремих громад через додаткові витрати на послуги, якими користуються жителі інших територіальних колективів.

Трансферти поділяються на чотири групи: розподілені податки; гранти; субвенції; та інші. У свою чергу, гранти поділяються на дві групи: специфічні гранти («субвенції»), які мають цільовий характер; генеральні гранти, які не обумовлюються конкретною метою їхнього витрачання (Швеція, Данія, Норвегія та ін.)<sup>1</sup>. Так, наприклад, відповідно до податкового законодавства ФРН муніципалітетам можуть надаватися гранти як з федерального так і бюджету земель (як загальні, так і для виконання конкретних проектів).

Так, наприклад, у Фінляндії у 1993 році система дотацій державного бюджету на конкретні послуги була реформована, і натомість утворена система з більш автономними надходженнями й пропорцією загальних дотацій<sup>2</sup>. Метою національної системи дотацій є вирівнювання можливостей муніципалітетів з різними рівнями доходів і видатків для того, щоб мешканці муніципалітетів отримували базові державні послуги (освіту, соціальне забезпечення та охорону здоров'я), а їх податковий тягар при цьому залишався обґрунтованим. Урядові дотації, які отримують органи місцевої влади, містять компоненти вирівнювання як щодо по-

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>; Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>; Local government in Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.regjeringen.no/en/dep/krd>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Finland CG (21) 13 Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1845013&Site=COE>

треб, так і щодо ресурсів. Вирівнювання потреб враховує низку показників, включаючи кількість населення, його демографічну структуру, кількість користувачів муніципальних послуг і спеціальні умови, такі, як невелика кількість населення або невелика його густота, рівень безробіття, двомовність і велика кількість островів. Види зваження критеріїв обговорюються між міністерствами й Асоціацією місцевих і регіональних органів Фінляндії, яка виступає від імені органів місцевої влади. Після цього узгоджені зваження критеріїв закріплюються в законі.

Компонент вирівнювання ресурсів спрямований на вирівнювання економічних відмінностей між органами місцевої влади і залежить від загальної суми оподатковуваних доходів кожного муніципалітету. Всі муніципалітети, в яких обсяги податкових надходжень на душу населення складають менше ніж 90% від середнього показника всіх муніципалітетів, отримують різницю у формі дотації (вирівнювання) з державного бюджету. Видатки державного бюджету на муніципалітети, податкові надходження яких перевищують 90% від середнього показника всіх муніципалітетів, зменшуються на 40% суми перевищення зазначених 90%. Фактично, це означає, що вирівнювання фінансується за рахунок трансфертів між муніципалітетами (як і в інших скандинавських країнах), а не за рахунок коштів державного бюджету<sup>1</sup>.

**22. Пункт 8 ст. 9 закріплює можливість доступу органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу з метою здійснення позик інвестиційного капіталу, що здійснюється в межах закону.**

Для органів місцевого самоврядування є дуже важливим мати змогу брати позики для здійснення інвестицій. Однак, можливі джерела такого фінансування неминуче залежать від структури ринку капіталу кожної окремої країни, а також процедур та умов доступу до таких джерел, які можуть бути визначені в законодавстві.

---

<sup>1</sup> Local and regional government Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.localfinland.fi>

Традиційно їхня роль була значно обмежена, але у 80-ті роки у європейських країнах відбувається інтенсивне зростання різноманітних позик, які здійснюються місцевою владою. Найбільш поширеною формою довготривалих позик є заставні листи і муніципальні облігаційні позики. Основна форма короткострокових позик – бони. Процентна ставка по запозиченнях устанавлюється місцевою владою з урахуванням рівня проценту на ринку запозичених капіталів у момент випуску, строку запозичення, а також стану місцевих фінансів.

Так, ч. 2 ст. 112 Закону Польщі про державні фінанси устанавлено, що дефіцит бюджету одиниці місцевого самоврядування у Польщі може покриватися надходженнями від: продажу цінних паперів, емітованих такою одиницею; кредитів, узятих у банках країни; позик; приватизації майна одиниці місцевого самоврядування; суфіциту (тобто – профіциту) відповідного місцевого бюджету з попередніх років<sup>1</sup>.

У Болгарії згідно зі ст. 10 (1) Закону про місцеві бюджети бюджетний дефіцит, затверджений рішенням місцевої ради, може фінансуватися шляхом випуску цінних паперів (тобто облігацій місцевої позики), отримання кредитів у фінансових установах або за рахунок позабюджетних доходів і джерел. Муніципалітети мають право планувати річний бюджет з дефіцитом до 10% загальних планованих доходів<sup>2</sup>.

**23. Пунктом 1 ст. 10 окреслено межі співробітництва органів місцевого самоврядування, у тому числі, можливість створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.**

Цей пункт присвячений співробітництву між органами місцевого самоврядування на функціональній основі, зокрема, з ме-

<sup>1</sup> Report on local and regional government in Poland – CG (9) 21 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887443&Site=DC>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Bulgaria CG (21) 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1844369&Site=COE>

тою підвищення ефективності через спільні проекти, або виконання завдань, які вони не в змозі виконати самостійно. Подібне співробітництво може призводити до створення консорціумів або федерації органів влади, хоча правова база для створення таких органів може бути визначена у законодавстві.

Законодавство більшості європейських держав передбачає право органів місцевого самоврядування об'єднуватися для вирішення спільних завдань. Так, місцеві власті Греції можуть створювати консорціуми муніципалітетів та комун з метою виконання завдань, що становлять спільний інтерес (наприклад, придбання устаткування та обладнання, вироблення програм розвитку).

Закон Сербії про місцеве самоврядування у ст. 13 передбачає можливість об'єднань органів місцевого самоврядування співробітничати задля виконання спільних цілей, планів і програм розвитку та інших потреб, що мають спільний інтерес<sup>1</sup>. З цією метою вони мають право об'єднувати свої ресурси і установлювати спільні органи, компанії, інституції та інші організації і департаменти в межах, визначених законом і статутом. Такі об'єднання уповноважують інші органи (сільські муніципалітети, міста) діяти від їх імені та формувати ліги місцевих властей. У цілому, можна зазначити, співробітництво сусідських муніципалітетів є доволі поширеним і здійснюється з метою забезпечення місцевих публічних послуг в галузі соціального захисту, охорони здоров'я тощо.

**24. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування встановлюється п. 2 ст. 10 Хартії.**

Цей пункт присвячений асоціаціям, цілі яких є більш загальними, ніж функціональні, та метою яких є представлення інтересів всіх органів місцевого самоврядування окремого рівня

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>



або всіх органів місцевого самоврядування регіонального чи національного рівня.

У законодавстві про місцеве самоврядування більшості пострадянських країн, а також колишніх країн соціалістичного блоку (країн-членів Європейського Союзу) міститься дозвіл органам місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації всередині країни та входження в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації до міжнародних асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. При цьому, у деяких європейських державах, зокрема в Албанії таке право у місцевих рад відсутнє.

Натомість, Конституція та Закон про місцеве самоврядування Хорватії встановлює право на створення асоціацій місцевих і регіональних органів самоврядування, які можуть спільно діяти як усередині держави, так і співпрацювати з відповідними асоціаціями за її межами. Так в Хорватії існують Асоціація Міст, Асоціація Муніципалітетів (та Союз цих двох асоціацій) та Асоціація Округів (створена у 2003 р.) Незважаючи на те, що рівень консультацій цих асоціацій із урядом є різним, вони мають сильну підтримку окремих властей і відіграють суттєву роль щодо представництва спільних інтересів<sup>1</sup>.

Згідно з положеннями Федерального Основного Закону ФРН та законодавством земель місцеві власті можуть співпрацювати та створювати консорціуми з метою представництва спільних інтересів та входити до міжнародних асоціацій місцевих і регіональних властей. Однак, КМРВ РЄ звертає увагу на те, що в Німеччині центральна влада недостатньо серйозно ставиться до таких асоціацій. Зокрема, щодо їх участі у процесі вироблення та прийняття рішень центральними органами, що можуть зачіпати місцеві інтереси вони беруть суто формальну участь і майже не впливають на кінцевий результат. Лише у деяких землях це право реалізується на практиці (наприклад, відповідно до

---

<sup>1</sup> Local and regional democracy in Croatia CG (14) 21 Rep [Електронний ресурс].  
–Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1198999&Site=COE>

конституції Нижньої Саксонії при прийнятті рішень, що можуть зачіпати інтереси місцевих властей, думка їх асоціацій повинна бути попередньо заслухана)<sup>1</sup>.

**25. Пункт 3 ст. 10 розширює межі співробітництва органів місцевого самоврядування і передбачає можливість співпраці з органами місцевого самоврядування інших держав.**

Необхідно зазначити, що безпосереднє співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн повинно дозволятися, однак шляхи такого співробітництва мають відповідати правовим вимогам (зазвичай закріплюються у відповідних національних законодавчих актах), які можуть існувати в кожній країні, та знаходитись в межах відповідних повноважень органів місцевого самоврядування. Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування та муніципальних асоціацій здійснюються на правовій основі шляхом підписання угод (договорів) про співробітництво (поріднення, партнерство, дружбу та взаємодопомогу, спільну діяльність тощо), у яких закріплюються головні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії.

Водночас, наприклад, у Словацькій Республіці транскордонне співробітництво між місцевими властями є делікатним політичним питанням. З одного боку, деякі міста та містечка можуть установлювати партнерство з містами інших держав на добровільних засадах і на основі партнерських угод. Такі угоди укладені із Польщею, а також Чехією. З другого боку, Словаччина не виявляє особливої заінтересованості бути зв'язаною багатосторонньою угодою транскордонного співробітництва з певними країнами (зокрема, Угорщиною). Однією з причин є те, що така угода може сприяти довготривалому транскордонному співробітництву між муніципалітетами південної частини Словаччина і містами Угорщини. Це може сприяти збільшенню

---

<sup>1</sup> LocalandregionaldemocracyinGermanyCG(22)7[Електроннийресурс].–Резимдоступу:<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

ваги Угорщини у місцевих справах, що сприймається з острахом політичним сектором Словаччини. Однак, на переконання КМРВ РЄ це не повинно створювати перепон у розвитку транскордонного співробітництва<sup>1</sup>. Адже, незважаючи на те, що пункти 2 і 3 ст. 10 Хартії не були взяті до виконання Словаччина підписала і ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво. Хорватія також підписала і ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, яка набрала чинності 18 грудня 2003 р. Відповідно до положень Конвенції, Хорватія зобов'язана прагнути усунути будь-які перешкоди для транскордонного співробітництва і забезпечити властям, які задіяні у такому співробітництві підтримку. При цьому КМРВ РЄ також неодноразово звертав свою увагу на стан справ, пов'язаних із забезпеченням права асоціацій у Хорватії на співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав (особливо щодо реальної підтримки співробітництва).

**26. Стаття 11 установлює право органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування.**

Насамперед, йдеться про доступ органів місцевого самоврядування до: (а) відповідного суду, або (б) еквівалентного, незалежного, законного органу, який має повноваження вирішувати та надавати відповідні консультації щодо того, чи відповідає та чи інша дія, бездіяльність, рішення, або інший адміністративний акт закону. У більшості конституцій зарубіжних держав проголошується не лише автономія та незалежність органів місцевого самоврядування, а й право органів місцевого самоврядування захищати свої права в судовому порядку.

---

<sup>1</sup> Report on Local and Regional Democracy in Slovak Republic - CG (8) 5 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887471&Site=COE>

Таке право, зокрема, забезпечено ст. 128 Конституції Хорватії<sup>1</sup>, відповідно до якої Конституційний Суд Республіки вирішує справи як щодо конституційності законів, так і розглядає скарги на дії/рішення органів публічної влади (включаючи органи місцевого і регіонального врядування) на предмет порушення конституційного права на місцеве і регіональне врядування. На розвиток конституційних положень спрямовані відповідні норми Конституційного акту про Конституційний Суд Республіки Хорватія 1999 р. Так, ст. 62 Акту забезпечує право кожного на конституційну скаргу у разі, якщо дії або рішення державного органу, органу місцевого, регіонального самоврядування або іншого органу порушують права людини, гарантовані Конституцією або право на місцеве та регіональне врядування.

Поряд з цим, ст. 36 Акту закріплюється можливість представницького органу відповідного утворення муніципального або регіонального рівня звертатися до Конституційного Суду з вимогою розгляду питання щодо конституційності закону, що регламентує порядок організації, діяльності або фінансового забезпечення утворень муніципального або регіонального самоврядування. Таке звернення повинно бути негайно розглянуто (протягом 30 днів).

У деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях – регіональних та місцевих уповноважених з прав територіальних громад. Так, наприклад, в Італії в усіх політико-територіальних одиницях запро-

---

<sup>1</sup> The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia encompasses the Constitution of the Republic of Croatia (as published in the official journal of the Republic of Croatia, Narodne novine, no. 56/90, 135/97, 8/98 – consolidated text, 113/2000, 124/2000 – consolidated text, 28/2001, 41/2001 – consolidated text, 55/2001 – correction) and the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia published in Narodne novine, no. 76/2010, in which the date of their entry into force is indicated [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

ваджено інститут громадського захисника («difensore civico»)<sup>1</sup>. У ФРН у землі Рейнланд-Пфальц діє Повірений громадян, який підпорядковується зборам цієї землі<sup>2</sup>. У Швейцарії уповноважений обирається муніципальною радою, але є незалежним від неї. Виконання покладених на нього обов'язків є несумісним із будь-якою іншою роботою або діяльністю (якщо немає спеціального дозволу президії ради). Доступ до уповноваженого мають як громадяни, так і іноземці, чиновники (можуть звертатися з внутрішніх питань державної служби). Основним його завданням є посередництво між громадянином та адміністрацією, а основним інструментом – доповіді депутатам міської ради, які розглядає контрольна комісія (доводяться до відома населення, зокрема, за допомогою ЗМІ).

## ВИСНОВКИ

На сучасному етапі державного і суспільного розвитку у різних європейських країнах функціонування органів місцевого самоврядування стало основою демократичного державного режиму та засобом реалізації громадянами певної адміністративно-територіальної одиниці права на самовизначення. Існування та функціонування місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю розумної децентралізації влади і врахування принципу субсидіарності, адже надання громадянам права самостійно вирішувати власні проблеми безпосередньо впливає на дієвість та ефективність процесу реалізації публічної влади території всієї держави.

---

<sup>1</sup> Structure and operation of local and regional democracy. Italy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548646&SecMode=1&DocId=1349756&Usage=2>

<sup>2</sup> Local and regional democracy in Germany CG (22) 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

На підставі проведеного аналізу, можна підсумувати, що Європейська Хартія місцевого самоврядування як базовий документ у системі європейських стандартів місцевого самоврядування суттєвим чином впливає на діяльність суверенних держав та їх демократичних інститутів, підштовхуючи її до удосконалення її змісту та компетенції, створює нормативно-правові умови для розвитку місцевої демократії та муніципалізму. Незважаючи на те, що системно-структурна організація та функціональна характеристика місцевого самоврядування обумовлені формою територіальної організації держави, існуючою моделлю місцевого управління, а також ступенем централізації взаємовідносин місцевих органів з органами державної влади та багатьма іншими чинниками, можна стверджувати, що основне своє призначення – закладення єдиних демократичних принципів формування та розвитку інституту місцевого самоврядування – Хартія виконує.

**О. О. ПЕТРИШИН**

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК  
ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕОРІЙ І СИСТЕМ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ТА УПРАВЛІННЯ**

**O. O. PETRYSHYN**

**THEORETICAL AND LEGAL BASIS OF LOCAL  
GOVERNMENT IN FOREIGN COUNTRIES:  
THE RELATIONSHIP AND THE RATIO  
OF THEORY AND SYSTEMS OF LOCAL  
SELF-GOVERNANCE AND GOVERNANCE**



## **Петришин О. О. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в зарубежных государствах: взаимосвязь и соотношение теорий и систем местного самоуправления и управления**

Научный доклад посвящен рассмотрению основных концепций, моделей и систем местного самоуправления и управления. Основной целью работы является определение места и роли органов местного самоуправления и установление их взаимосвязи с современными процессами углубления демократизации систем публичного управления государств мира. Обоснована необходимость использования их опыта для дальнейшего совершенствования системы органов местного самоуправления в Украине как с точки зрения системно-структурной организации, так и функциональной их стороны.

## **Petryshyn O. O. Theoretical and legal basis of local government in foreign countries: the relationship and the ratio of theory and systems of local self-governance and governance**

Report is devoted to the basic concepts, models and systems of local self-governance and governance. The main aim of the work is to determine the place and role of local self-governance and to establish its relationship with the modern processes of deepening democratization of public administration systems of the world. The necessity of using of foreign countries experience to further improve the system of local self-government in Ukraine in terms of both system-structural organization on the one hand and functional on the other hand.

Важливим напрямом демократизації сучасної держави, формування дієздатного громадянського суспільства, підвищення громадської активності, самоорганізації населення, модернізації системи публічного управління в цілому є розвиток місцевого самоврядування. Як відомо, управління місцевими справами у зарубіжних країнах, зазвичай, здійснюється двома способами: (1) як призначуваними чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (місцеве управління); (2) так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (місцеве самоврядування).

При цьому, органи місцевого самоврядування та державного управління становлять цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної влади, що мають подібні цілі, завдання, які полягають у наданні населенню публічних послуг належної якості на найближчому до них рівні, а також ефективно й оперативне управління місцевими справами, проте використовують відмінні засоби, методи та форми їх досягнення.

Водночас, для різних зарубіжних країн характерне неоднакове відношення до побудови та організації діяльності цих органів, ступеня незалежності від регіональної та (або) центральної влади, визначення набору функцій, переліку повноважень, механізму їх здійснення тощо. Так, у деяких країнах органи місцевого самоврядування відіграють більш факультативну роль, та перебувають у залежності від органів державної влади, в інших – навпаки, мають досить широкі повноваження та можливості прямої участі населення в реалізації їх прав, захисті інтересів та задоволенні повсякденних потреб.

З метою з'ясування місця та ролі органів місцевого самоврядування та встановлення їх взаємозв'язку із сучасними процесами поглиблення демократизації систем публічного управління держав світу необхідно, передусім, звернутися до теоретичних засад виникнення та розвитку такого політико-правового феномена як місцеве самоврядування. На шляху до формування повного та всебічного уявлення про поняття та сутність місце-

вого самоврядування та переходу до фактичної реалізації теоретичного надбання повинен стати аналіз існуючих систем та моделей місцевого самоврядування та управління. Розуміння взаємозв'язку між теоретичною основою місцевого самоврядування та її практичним втіленням дасть можливість відповісти на ключові питання, що виникають на шляху до демократизації сучасної системи публічного управління.

Варто враховувати той факт, що багатогранність та багатоаспектність феномену місцевого самоврядування детермінує існування різних, іноді діаметрально протилежних, суджень, коли деякі автори вважають його зміцненням державності за рахунок посилення місцевого самоврядування, інші пов'язують самоврядування з ідеалами демократії, треті, навпаки, уявляють його як систему, яка на практиці не працює<sup>1</sup>. Інакше кажучи, багатомірний характер місцевого самоврядування та полярність думок, яка супроводжує його, дозволяють будь-якій зацікавленій стороні знайти позитивні, або негативні риси, притаманні цьому інституту.

Вважаємо, що для формування загального поняття місцевого самоврядування, розуміння його сутності потрібно, передусім, чітко визначити роль місцевого самоврядування та управління у механізмі державі та встановити його необхідність. Не менш важливим завданням є виявлення основних чинників, які так чи інакше впливають із сучасних тенденцій розвитку, реформування та модернізації існуючих систем місцевого самоврядування. І останнім, проте не за своїм значенням, постає питання рівня самостійності, обсягу та діапазону повноважень органів місцевого самоврядування та управління та характеру взаємовідносин між ними.

Підхід до розуміння органів місцевого самоврядування та управління різниться від країни до країни. Такій диференціації передував ряд факторів, зокрема: (1) об'єктивний історичний

---

<sup>1</sup> Тупіцин В. М. Конвергенція теорій місцевого самоврядування [режим доступу]: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Tpdu/2011\\_2/doc/3/10.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2011_2/doc/3/10.pdf) с. 1 – 2.

розвиток держави; (2) її міжнародні зв'язки та співпраця (а також періоди ізоляції, війн тощо); (3) тенденції політичного розвитку та класової боротьби; (4) процеси глобалізації та ін.

Проте, звертаючись до історії, у тому числі, процесу формування різноманітних підходів (концепцій) розуміння сутності, значення та розвитку місцевого самоврядування, його повноважень, значна кількість теорій, які постійно еволюціонують з урахуванням об'єктивних умов розвитку суспільства та держави, беруть своє коріння ще з часів античності.

Досить часто вчені визначають міське самоврядування стародавніх міст-полісів своєрідним прототипом, що в майбутньому призвело до виникнення багатьох теорій та концепцій які використовуються і зараз у розвинених демократичних країнах<sup>1</sup>. В античному світі міста-держави були досить поширені. Деякі з них об'єднувались у формальні або неформальні союзи, часто під проводом одного лідера. Такі союзи у стародавньому Римі, наприклад, були об'єднані через підкорення інших держав. Інші, такі як в Стародавній Греції, у Пелопоннесі об'єднувались добровільно для спільного захисту. Так, при порівнянні із сучасними тенденціями розвитку місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що основні напрями реалізації природних прав громадян, співробітництва міст та їх об'єднання на незалежно від держави рівні певною мірою збігаються з тогочасними.

Наступним кроком у розвитку міського самоврядування, що, як свідчить історичний досвід, стало точкою відліку становлення теорій місцевого самоврядування взагалі, можна назвати Магдебурзьке право. Поява магдебурзького права тісно пов'язана з перебігом державотворчого процесу в Європі XIII ст. Так, для міщан (жителів міста) боротьба за надання їм магдебурзького права була способом здобуття певної автономії від держави та

---

<sup>1</sup> Rostovzeff M., The social and economic history of the Hellenistic world, v. 1—3, Oxford, 1941 [режим доступу]: <http://www.goo.gl/qTL9m>; Фюстель де Куланж Н. Д., Древняя гражданская община [режим доступу]: <http://goo.gl/XE1yu>

правової основи для захисту від зазіхань великих феодалів, які вимагали від міст натуральних повинностей, податків тощо. Натомість, для центральної влади, своєрідне дарування тому чи іншому місту магдебурзького права стало важливим чинником державного управління, що давав змогу розширювати за рахунок міщан свою соціальну базу та здійснювати тиск на феодальну аристократію<sup>1</sup>.

Пізніше, на розвиток теорій місцевого самоврядування впливали представники утопічного соціалізму (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуен, А. Сен-Симон, Ж.-Ж. Руссо)<sup>2</sup>. Зокрема, Ш. Фур'є пов'язував соціальний прогрес з часом, коли основу суспільства складатимуть асоціації («фаланги») – автономні соціальні утворення. Адже, як вважав учений, центральна влада не має права втручатися у внутрішнє життя<sup>3</sup>. Р. Оуен вважав первинною одиницею майбутнього ладу – «нового морального світу» – самодостатню комуну. Автор розробив конституцію таких комун, за якою останні повинні функціонувати на основі колективної праці, громадської власності, рівності прав та обов'язків своїх членів<sup>4</sup>. Загалом, на той час, органи самоврядування вже

<sup>1</sup> Див.: Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): Історико-правове дослідження. [текст] / М. Кобилецький. – Львів: ПАІС, 2008. - 406с

<sup>2</sup> Кудрявцев О. Ф. Гуманистические представления о справедливости и равенстве в «Утопии» Томаса Мора [текст] / О.Ф. Кудрявцев // История социалистических учений. — М., 1987. — С. 197—214; Чиколіни Л. С. Диалоги Лукина и «Утопия» Мора в издании Джунти (1519) [текст] / Л.С. Чиколіни // Средние века. — М., 1987. Вып. 50. С. 237—252.; Див.: Длугач Т. Б. Три портрета эпохи Просвещения. Монтескье. Вольтер. Руссо (от концепции просвещенного абсолютизма к теориям гражданского общества). [текст] / Т.Б. Длугач — М.: Изд-во Института философии РАН (ИФРАН), 2006. — 249 с.; Див.: Александров Г. Ф. История западноевропейской философии: Учеб. для ун-тов и гуманит. фак. вузов [текст] / Г.Ф. Александров. - Ин-т философии. — 2-е изд., доп. — М; Л.: АН СССР, 1946. — 513 с.

<sup>3</sup> Martin Buber, Paths in Utopia. [режим доступу]: <http://www.worldcat.org/title/paths-in-utopia/oclc/318421516>.

<sup>4</sup> Володин А.И. Утопический социализм: Хрестоматия. [текст] / А. И. Володин. — М.: Политиздат, 1982. С. 248.

не сприймалися виключно як органи держави, а й, у тому числі, відокремлених громад.

На початку ХІХ ст. значного поширення набули погляди Т. Джефферсона на самоврядування громад як ідеальну форму державності – «республіки в мініатюрі». Видатний політичний діяч і філософ вважав, що муніципалітети є «четвертою владою», що контролюється законом і судом, не підпорядкована урядові та його органам на місцях.

У свою чергу, Дж. С. Мілль розглядав місцеву владу як виховний інструмент, що спонукає людей, крім власних інтересів, визнавати справедливі вимоги інших людей. Адже, лише у разі, якщо індивіди беруть участь в управлінні, вони можуть усвідомити його результати, а з урахуванням наявності специфічних спільних інтересів певної місцевості, у кожному виборчому окрузі, місті повинен існувати парламент, що вирішує локальні справи<sup>1</sup>.

Сьогодні цілком очевидно, що підходи до місцевого самоврядування концентрувалися навколо формування правового ставлення громади до держави. Наука про самоврядування, як і будь-яка інша суспільна наука, упродовж століть намагається з'ясувати сутність явища, яке і становить основний об'єкт її дослідження, зокрема: чи має громада окрему, відмінну від державної, владу; чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або включена в систему органів державної влади і виконує функції органу держави на місцевому рівні.

В цьому контексті, необхідно звернути увагу на те, що ідейним джерелом місцевого самоврядування стало вчення про природне право, сутність якого виражається в уявленнях про справедливість, що втілюються в загальнолюдських принципах свободи та рівності. Саме визнання категорій справедливості, свободи та рівності національними законодавствами різних країн, нормами міжнародного права дозволило легалізувати загальне виборче право, можливості громадян брати участь в управлінні

---

<sup>1</sup> «Размышления о представительном правлении» (Considerations on Representative Government, 1861) [режим доступу]: <http://goo.gl/7Vz3K>

місцевими справами<sup>1</sup>. Як відомо, трансформація місцевої влади в XVIII – XIX ст.ст. в державах Західної Європи, передусім, пов'язана із виборчими реформами<sup>2</sup>. Так, на етапі зародження ідея місцевого самоврядування мала на меті розвинути у громадян відчуття належності до однієї спільноти. Проте, поступово стала застосовуватися в зв'язку з громадянськими та політичними правами і свободами людини і громадянина.

У науці муніципального права сформувалось декілька наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин з державою.

Перша з відомих загальновизнаних теорій організації місцевої влади – теорія природних прав вільної громади – виникла на початку XIX ст. як реакція на чиновницьке управління з урахуванням його негативних проявів. У цей період, сутність місцевого самоврядування пояснювалася з точки зору первинного походження громади відносно держави. Відтак, на думку переважної більшості учених, держава повинна була поважати свободу обштинного управління. Згідно з цією теорією, поряд з трьома загальновизнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) необхідно визнати й четверту – громадівську (комунальну або муніципальну) владу. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду<sup>3</sup>.

Теорія вільної громади виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та сво-

<sup>1</sup> Костенко О.М. Що є право? Про основи "натуралістичної" юриспруденції у світлі соціального натуралізму [текст] / О.М. Костенко // Право України. - 2010. - №4. - С.83-92.

<sup>2</sup> Див.: Макарчук В. С.: Загальна історія держави і права зарубіжних країн: Навчальний посібник. [текст] / В.С. Макарчук. - К.: Атіка, 2004. 616 с.

<sup>3</sup> Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна. [текст] / Л.Н. Кочеткова // Философия и общество. Выпуск №3(51)/2008. С. 40

боди людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади. Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна відносно державної публічна влада територіальної громади.

Згідно з цим підходом, основними засадами організації місцевого самоврядування вважалися такі: а) виборність органів місцевого самоврядування членами громади; б) розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою; в) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади; г) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Важливо відзначити, що теорія вільної громади певним чином вплинула на розвиток законодавства, будучи закріпленою у ряді нормативно-правових актів 30 – 40-х рр. XIX ст. Зокрема, Конституція Бельгії 1831 р.<sup>2</sup> включала в себе низку статей, присвячених общинному управлінню. Так, відповідно до положень Основного Закону поряд із законодавчою, виконавчою та судовою владою закріплювалася і общинна (муніципальна) влада.

У подальшому виникнення та закріплення положень цієї концепції дало значний поштовх для розвитку теоретичної основи місцевого самоврядування в цілому. При цьому, провідні російські учені XIX століття, Б. М. Чичерін та В. П. Безобразов визнали теорію вільної громади нежиттєздатною, через неможливість обґрунтування невідчужуваності прав великих територіальних

---

<sup>1</sup> Див.: Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. [текст] / Ю. Пайнеко. – Львів: «Літопис», 2002. 196 с.

<sup>2</sup> Конституція Бельгії. [режим доступу]: [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html)



самоврядних одиниць (областей, регіонів та інших), встановлених державою з посиленням на їх природний характер.

Поступово ідея протиставлення общини державі перестала бути домінуючою. Місцеве самоврядування почали розглядати в аспекті необхідності розподілу обов'язків управління державними справами між центральною і місцевою властями, виходячи з того, що «досвід, попередній і новий, впевнено показав, що досить централізована бюрократія – тобто група посадових осіб, що самовідновлюється, діє з одного центру і відповідальна лише сама перед собою. Вона не спроможна керувати цілою країною, оскільки схильна ігнорувати відмінності в місцевих умовах, має тенденції до застигання у своїх ідеях і засобах і переважності, а тому так чи інакше неминучим стає її крах»<sup>1</sup>. Зазначені тези стали підґрунтям вчення про необхідність певної місцевої автономії, а теоретичні розробки питань місцевого самоврядування присвячувались дослідженню окремих проблем розмежування компетенції між центральними і місцевими установами<sup>2</sup>.

Наступним кроком у розвитку теоретичної бази місцевого самоврядування стало формування господарської (громадівсько-господарської) теорії місцевого самоврядування, яка мала на меті обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувала увагу на змісті комунальної діяльності. Засновниками цієї концепції вважають Р. Моля, А. І. Васильчикова, В. М. Лешкова<sup>3</sup>. Зазначена теорія ор-

<sup>1</sup> Див.: Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. [текст] / П. Ашлей. – СПб., 1910. – Сп. – 296 с.

<sup>2</sup> Див.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление: учеб. пособ. по муницип. праву, истории и теории гос. упр. [текст] / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1996 - 350 с.

<sup>3</sup> Див.: Васильчиков А. И. «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» [режим доступа]: <http://goo.gl/GzcfF> ; Лешков В.М. Русский народ и государство. История русского общественного права до XVIIIв [текст] : научное издание / В.М. Лешков // Антологія української юридичної думки / Ред. Ю.С. Шемшученко. - Київ : Юридична книга, 2002. - С. 52-136

ганізації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора останніх. В основу громадівсько-господарської теорії місцевого самоврядування закладено запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив є, насамперед, елементом громадянського суспільства. А це значить, що місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних (місцевих громадських та господарських) відносин, у які держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами. Натомість, політичні питання належать до компетенції виключно державної влади.

Характерною рисою цієї теорії, яка відрізняє її від суміжної (вільних громад) є, у першу чергу, не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Однак, такий підхід не набув поширення, оскільки пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування його прихильникам не вдалося<sup>1</sup>.

Незважаючи на те, що розглянуті дві концепції не здобули підтримки та не набули поширення, свій подальший розвиток останні отримали у так званій громадівській теорії місцевого самоврядування. В результаті такого синтезу, основними для цієї теорії стали деякі запозичені положення попередніх двох, зокрема: а) протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним; б) необхідність забезпечення повної самостійності органів самоврядування; в) змішування самоврядних територіальних одиниць з різного роду приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами тощо).

---

<sup>1</sup> Див.: Кокотов А.Н, Саломаткин А.С. Муниципальное право России. [текст] / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин М.: Юристъ, 2005. — 384 с.

Згідно з цією теорією, держава визначалася федерацією громад, і повинна була отримувати свої права від громади, а не навпаки. На переконання прибічників такого підходу, держава не може створити справжньої громади, яка могла б мати власну сферу самостійного розвитку<sup>1</sup>. Відтак, держава існує для громади, а не громада для держави, оскільки відповідно до теорії природних прав право могло бути визнане державою, а не створене нею. Як і людина, громада володіє наданими їй природними і невід'ємними правами. Така громада не повинна підкорятись державі у вирішенні питань місцевого значення, а повинна мати власну компетенцію. Органи місцевого самоврядування незалежні і самостійні в своїй діяльності і керуються лише законом відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонене законом». Для забезпечення недоторканості «власних» прав громади доктрина природних прав вимагала встановлення певних гарантій у формі вищих територіальних самоврядних об'єднань, незалежних від держави, за якими визнавала право нагляду та видання рішень у справах власного кола діяльності громади.

Незважаючи на низку позитивних рис, зазначена теорія виявилася занадто непереконливою у науковому та практичному відношенні. По-перше, самоврядування не можна повністю ототожнювати з громадським управлінням. По-друге, у світі немає жодної держави, яка зовсім не втручається в справи комун. По-третє, теорія виправдовує прояви так званого «місцевого егоїзму». Інакше кажучи, не було дотримано необхідного балансу децентралізації влади та самостійності органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Нажаль, застарілість громадівської теорії вже давно не дає практичного матеріалу для її втілення, як було в роки буржуазних революцій в Європі та в Америці – у період організації США з громад поселенців. До того ж, вивчення цієї теорії показує, що

<sup>1</sup> Gertrud Behse. Die Soziologie der industriellen Gesellschaft bei Robert v. Mohl, 1953 101 p. [режим доступу]: <http://goo.gl/5FmLX>

<sup>2</sup> Тищенко К.М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування [режим доступу]: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/12.pdf> С. 2.

вона була свого часу популярна завдяки політичним тенденціям децентралізації та боротьби з владою, яку вели суспільні групи, в руках яких перебувало самоврядування<sup>1</sup>.

На зміну громадівській прийшла державна, або державницька теорія місцевого самоврядування, що була популярною у 70-х рр. XIX ст.<sup>2</sup>. На відміну від громадівської, ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління. Будь-яке управління публічного характеру з цієї точки зору є справою державною. За цією концепцією вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Відтак, держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною. Однак, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом: «дозволено лише те, що передбачено законом»<sup>3</sup>.

Таким чином, державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіаль-

---

<sup>1</sup> Дунаєва Л. М. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування (політико-правовий аналіз) / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 26. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 594-603.

<sup>2</sup> Див.: Співак Д.П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування [режим доступу]: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/App/2012\\_44/Spivak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012_44/Spivak.pdf)

<sup>3</sup> Див.: Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: [монографія] / В. І. Борденюк. – Київ: Парламентське видавництво, 2007. – 572 с.

ної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу. У рамках державницької теорії сформувалося два напрямки: політичний, прибічником та розробником якого був Рудольф Гнейст, та юридичний, прихильником якого був Лоренц фон Штейн, які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління<sup>1</sup>.

Гнейст вбачав підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, заміщення окремих посад: посади самоврядування є почесними посадами, тому вони мають бути безоплатними. Подібна система, за Р. Гнейстом, забезпечує перебування місцевого управління в руках тих, хто займає керівні посади в суспільстві, і таким чином буде досягнуто гармонії держави і суспільства. Головна теза сформульованої Гнейстом доктрини місцевого самоврядування була сформульована таким чином: «самоуправління є здійснення місцевими виборними установами волі держави, місцеві органи є, перш за все, агентами держави і потім вже даної місцевості»<sup>2</sup>.

Штейн, у свою чергу, розглядав громаду як територіальну корпорацію, яка виступає відносно держави як особлива юридична особа публічного права. На його думку, самостійність місцевих спільнот виявляється в тому, що вони можуть мати свої особливі громадянські права: бути власниками майна, вступати в різного роду зобов'язальні відносини<sup>3</sup>.

Основою організації місцевого самоуправління Л. Штейн вважав общину, пояснюючи це тим, що її призначення і можливість в обмеженій мірі, для своєї обмеженої області полягає у створенні основних форм та органів держави. У цьому сенсі, за-

---

<sup>1</sup> Див.: Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В.С. Куйбіда. Київ. МАУП – 2004. 432 с.

<sup>2</sup> Див.: Communal-Verfassung und verwaltungs-Gerichte in England. 3te umgearb. Aufl. von Rudolf Gneist. [режим доступу]: <http://openlibrary.org/works/OL1095672W/Selfgovernment>

<sup>3</sup> Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна. [текст] / Л.Н. Кочеткова // Философия и общество. Выпуск №3(51)/2008. с. 69-79

значав він, община є виховательською окремого, одиничного, для державно-громадянського життя. Тому, писав Штейн, община має свого голову, свій устрій і своє управління; вона «повинна хоча б мати органи цих функцій в бургомістрі, общинній раді (магістраті) і общинному представництві; у членів магістрату вона повинна мати дещо аналогічне міністрам, щоб розвивати систему відповідальності та осудності. Саме тому общинний устрій є зерном усякого самоврядування, община є батьківщиною вільного управління, і народ без вільної общини, при будь-якому державному устрої, буде не вільним, а адміністративно рабським народом». Таким чином, Л.Штейн доводив державницький характер самоуправління<sup>1</sup>.

Недоліком цієї теорії можна назвати суттєвий вплив державних інтересів на місцеві органи, виконання ними державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Однак, на сучасному етапі розвитку демократичних держав, положення цієї теорії були покладені в основу створення спроможних моделей організації місцевого самоврядування.

Яскравим історичним прикладом втілення цієї теорії на практиці можна справедливо вважати реформи кінця XIX ст. у Російській Імперії. Так, 12 червня 1890 р. Олександром III було видано нове Положення про губернські та повітові земські установи. У дусі державницької теорії місцевого самоврядування відбувається вбудовування земств у вертикаль державної влади<sup>2</sup>. В цілому, державна модель місцевого управління була повністю реалізована в ході нових реформ земського і міського місцевого самоврядування 1890 – 1892 рр<sup>3</sup>. Варто зазначити, що ця модель відрізнялася високим ступенем керованості і була повністю

<sup>1</sup> Див.: Joachim Singelmann, Peter Singelmann. "Lorenz von Stein and the paradigmatic bifurcation of social theory in the nineteenth century" 1986. The British Journal of Sociology, vol. 34, no. 3. [режим доступу]: <http://goo.gl/afkOp>

<sup>2</sup> Див.: «Положення про губернські та повітові установи» в редакції 1890 р. [режим доступу] <http://goo.gl/yKZgV>

<sup>3</sup> Див.: Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. [текст] / П.А. Зайончковский — М., 1970. 444 с.

контрольована центральною владою. Внаслідок цього вона не була ефективною, оскільки не приносила ні реальної користі населенню, ні економічних вигод державі.

Державницька теорія місцевого самоврядування використовується і зараз у багатьох країнах світу, в межах різних моделей та систем місцевого самоврядування та управління. Так, наприклад, у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 р. і Акта про Конституцію 1982 р., органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети<sup>1</sup>.

Іншим прикладом ефективного функціонування місцевого самоврядування заснованого на цій теорії є США, де регламентація місцевого управління і самоврядування належить до компетенції штатів і в багатьох з них діє так зване «правило Діллона» судовий прецедент у справі 1868 р., за яким: місцевий орган має лише ті повноваження, що є чітко визначеними штатом і ті, що безпосередньо впливають з цих повноважень<sup>2</sup>. В цьому контексті слід відмітити подвійний характер муніципальної діяльності за цією теорією. Муніципальні органи, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за межі місцевих інтересів і повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадських справах.

Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на «власні» і «делеговані». Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно й самостійно від державних органів, до-

---

<sup>1</sup> Див.: Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982 [режим доступу] <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/index.html>

<sup>2</sup> Див.: Правило Діллона. Матеріал з вільної енциклопедії Вікіпедія [режим доступу]: <http://goo.gl/q4ztp>

тримуючись лише закону, то при вирішенні делегованих — під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів. Із зазначеного випливає основна проблема теорії: місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – виконання державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов.

Загалом, державницька теорія покладена в основу різних за своїми характеристиками і способами організації влади на місцях моделей, її принципи використовуються як у країнах Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), так і Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки, та ін.

Порівнюючи англосаксонську і континентальну моделі місцевого самоврядування в контексті впливу на їх формування державницької теорії, можна зазначити, що в демократичних країнах розходження між ними не мають принципового характеру, їх сучасна форма як результат реформ свідчить про зближення інколи відмінних муніципальних систем, зростання ролі суспільних начал місцевого самоврядування і це знаходить висвітлення в сучасних теоріях, що враховують дуалістичний характер муніципальної діяльності.

Наприкінці XIX – початку XX ст. набули поширення соціал-реформістські муніципальні концепції, зокрема теорія муніципального соціалізму. Її ідеологами виступали реформісти різних країн<sup>1</sup>. Муніципальний соціалізм являв собою сукупність програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя. Першою вимогою, яка містилася в муніципальних програмах політичних партій, було наділення міської та сільської громади правами ширшої автономії. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування. Також соціалістична еволюція буржуазного місцевого самоврядування розглядалась як один із шляхів нереволюційної

---

<sup>1</sup> Див.: Гильфердинг Р. Капитализм, социализм и социал-демократия: сборник статей и речей [текст] / Р. Гильдерфинг. - М. - Л.: Госиздат, 1928.



трансформації суспільства, а створення на місцях осередків демократії, здатних протистояти центральним органам, трактувалася прихильниками муніципального соціалізму як корінна зміна влади в суспільстві<sup>1</sup>. Прихильники ідеї муніципального соціалізму сподівалися шляхом послідовних реформ, зміни державного та громадського життя без різких стрибків і потрясінь перебудувати тогочасне життя на нових підставах.

На Заході процеси розвитку та удосконалення теорії та практики демократичного характеризувались єдиною спрямованістю. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері викликали появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє в рівній мірі інтереси усіх класів та прошарків суспільства.

Серед представників соціологічних концепцій місцевого самоврядування важлива роль належить Леону Дюгі, який розглядав це поняття крізь призму соціальної солідарності людей, вказуючи на низку соціальних проблем, та наявність у різних людей можливостей їх усунення, що в свою чергу і проектувало діяльність органів місцевого самоврядування через призму соціальної солідарності та кооперації. Перспективи розвитку суспільства та держави він пов'язував з часом, коли «людська солідарність охопить місцеву, обласну й національну солідарність»<sup>2</sup>.

Також можна відзначити низку економічно-правових та соціальних теорій місцевого самоврядування<sup>3</sup>. Досить стійкою до критики можна назвати теорію соціального обслуговування. Традиції бюрократичних систем державного управління, як у країнах Західної Європи і США, так і в соціалістичних країнах

<sup>1</sup> Див.: Каутский Карл // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: В 86 томах (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.

<sup>2</sup> Léon Duguit *Souveraineté et liberté* [режим доступу]: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k67860z> 1922

<sup>3</sup> Див.: Тупіцин В. М. Конвергенція теорій місцевого самоврядування [режим доступу]: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Tpdu/2011\\_2/doc/3/10.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2011_2/doc/3/10.pdf)

Центральної та Східної Європи, передбачали функціонування органів місцевого самоврядування відірвано від потреб місцевих громад у режимі виконання «передбачених процедур». Ця система працювала загалом добре в ті часи, коли перед урядами стояли не такі складні й стандартизовані завдання і коли дотримання правил вважалося важливішим, ніж ефективність і результативність. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері, які відбулися у ХХ ст., викликали появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє однаково інтереси усіх класів та прошарків суспільства. Пануюча в США, теорія соціального обслуговування, трактує функції муніципалітетів як один з проявів надкласової природи держави загального добробуту. Одним з основних завдань муніципалітетів має стати пропонування послуг своїм мешканцям, організація обслуговування населення<sup>1</sup>.

У цілому, становлення і розвиток держави загального добробуту мало подвійний вплив на функціонування місцевого самоврядування сучасного світу. З одного боку, зростає роль місцевих органів у наданні послуг населенню, в реалізації урядової політики на місцях, що, в свою чергу, стимулювало зацікавленість держави в ефективності місцевого управління. З другого боку, посилилася централізація податкової системи, контроль центру за діяльністю місцевого управління. Еволюція місцевого управління, таким чином, значно посилила державну природу муніципальних інститутів, поєднавши місцеві справи із загальнодержавними та поставивши виборні муніципальні установи в адміністративну та фінансову залежність від центрального уряду<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Див.: Круш, П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підручник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко ; НТУ України «Київський політех. ін-т». - К. : Центр учбової літератури, 2011. - 320 с.

<sup>2</sup> Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. [конспект лекцій] / В. Т. Батычко. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.

На початку ХХ ст. була також поширена соціально-класова теорія. За цією теорією, прихильниками якої були Л. А. Веліхов, М. А. Рейснер, місцеве самоврядування – це форма державного управління певним колом справ на місцях, один з публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів<sup>1</sup>.

Прихильники органічної теорії Г. Спенсер, П. Ф. Лілієнфельд-Тоаль, Г. Аренс, Й. Блюнчлі у свою чергу розглядали громаду як низовий соціальний організм, що має публічно-правові повноваження, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом<sup>2</sup>. Натомість, П. І. Стучка, К. Маркс, визначаючи цю теорію як перехідний напрям до теорії державної, прирівнювали всю державу до живого організму, складної особи<sup>3</sup>.

Поширеними є й інші концепції організації влади на місцях: політична теорія самоврядування, концепція позаполітичного місцевого самоврядування, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб. Так, наприклад, за твердженнями прихильників останньої місцевого самоврядування є «продуктом самообмеження держави» (Г. Єллінек), а муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами територіальної громади<sup>4</sup>.

Беручи до уваги історичний розвиток України, окремо слід виділити так звану «радянську» концепцію місцевого самовряду-

---

<sup>1</sup> Скибина О. А. Государство и право как идеологические формы в учении М. А. Рейснера [текст] // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - Тамбов: Грамота, 2012. № 11 (25): в 2-х ч. Ч. II. С. 170-174.

<sup>2</sup> Див.: Аренс Генрих // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: В 86 томах. — СПб., 1890—1907.

<sup>3</sup> Див.: Стеклов Ю. Карл Маркс, його життя й діяльність. [текст] / Ю. Стеклов. — Харків-Нью-Йорк: Українсько-американське видавництво «Космос», 1922., 109 с.

<sup>4</sup> Див.: Батанов О.В., Барвіцький В.Ю. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб. [текст] / О.В. Батанов, В.Ю. Барвіцький. — К.: Знання України, 2005 – 2006. 283 с.

вання. Ця концепція базувалася на судженні про те, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за проведення в життя на своїй території актів центральних органів. Головне завдання місцевих рад в соціалістичній державі, таким чином, зводиться до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни. Такий підхід отримав відображення зокрема в Конституції Куби, де місцеві асамблеї характеризуються як вищі органи державної влади на місцях, що здійснюють в межах кола своїх повноважень державні функції у відповідних територіальних одиницях (ст. 101, 102)<sup>1</sup>.

У партійних документах СРСР 20-30 рр. ХХ ст. ідея місцевого самоврядування пов'язувалась, перш за все, з Радами депутатів. Так, у програмі РКП(б), що була прийнята VIII з'їздом РКП(б), стверджувалось: «... пролетарська або радянська демократія перетворила масові організації... величезної більшості населення у постійну і єдину основу усього державного апарату, місцевого і центрального, знизу і догори. Тим самим Радянська держава здійснила... у незрівнянно більш широкому вигляді, ніж будь-коли, місцеве і обласне самоврядування. Завданням партії є невтомна робота над втіленням в життя цього вищого типу демократизму, який вимагає для свого правильного функціонування підвищення рівня культури, організованості і самодіяльності мас»<sup>2</sup>.

Теоретична думка щодо місцевого самоврядування в цей період була розділена. З одного боку, місцеве самоврядування досліджувалось з точки зору його самостійності і специфіки взаємовідносин з центральною владою. При цьому підкреслювалось, що застосування до адміністративного апарату держави принципу самоврядування означає побудову адміністративних установ на засадах їх певної самодіяльності, у межах закону, і найтіснішого зв'язку з населенням, але при цьому самостійність

<sup>1</sup> Див.: Конституція Республіки Куба 1976 р. [режим доступу]: [http://www.cubanet.org/ref/dis/const\\_92\\_e.htm](http://www.cubanet.org/ref/dis/const_92_e.htm)

<sup>2</sup> Програма РКП(б): Принята VIII съездом РКП(б) // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – Изд –е 8-е. – М., 1970. – Т.2. – С.37-59.

самоврядування не ототожнювалася з незалежністю органів самоврядування від державної влади.

З іншого боку, у другій половині 20-х років стали з'являтися роботи, в яких стверджувалось, що «система місцевого самоврядування є способом організації місцевих адміністративних установ буржуазної держави і повністю відповідає загальній системі організації буржуазної демократії»<sup>1</sup>. Вчені доводили, що збереження в юридичній літературі терміну «радянське самоврядування» є «лише результатом невизначеності проблеми»<sup>2</sup>. Поступово закладалися ідеї, які заперечували поняття місцевого самоврядування. Розвиток держави пішов таким шляхом, при якому самостійності території не було місця. Теорія місцевого самоврядування в нашій країні затрималась у своєму розвитку надовго. В 30-40 роки практично не було серйозних досліджень, присвячених місцевому самоврядуванню. Як зазначалось у літературі, у багатьох дослідженнях «по суті відкидалась сама ідея самоврядування місць»<sup>3</sup>.

Як видно з викладених теорій, кожна з них має як переваги, так і недоліки. Проте одним зі спільних недоліків є протиставлення в межах всіх цих теорій місцевого самоврядування і держави. На нашу думку, незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за умов демократичного політичного режиму їх не слід протиставляти. Адже, як свідчить досвід організації і функціонування місцевого управління та самоврядування – це дві якісно відмінні форми єдиної системи публічного управління. Відносна самостійність місцевого самоврядування та його органів не означає його повну ізоляцію від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управ-

<sup>1</sup> Див.: Колесников А.Н. Советское строительство: Научные предпосылки. [текст] / А.Н. Колесников. – М., 1926. – 96 с.

<sup>2</sup> Див.: Михайлов Г.С. Энциклопедия государства и права. [текст] / Г.С. Михайлов. – М., 1925. – 464 с.

<sup>3</sup> Пискотин М.И. Местные Советы в системе государственных отношений [текст] / М.И.Пискотин. – М., 1961. - №1. – С. 13-19.

ління становлять цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної влади, що мають подібні цілі, завдання, які полягають у наданні населенню публічних послуг належної якості на найближчому до них рівні, а також ефективно й оперативне управління місцевими справами, проте використовують відмінні засоби, методи та форми їх досягнення.

Водночас, як видається, місцеве самоврядування – це окрема форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами під власну відповідальність, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Зазначені сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади сучасної демократичної держави.

На сучасному етапі розвитку системи публічного управління у різних зарубіжних країнах відношення та підходи до розуміння місцевого самоврядування все ще залишаються досить різними. Тим не менш, слід зазначити, що вищевказані теорії формування місцевого самоврядування та управління мали безпосередній вплив на формування низки систем та моделей місцевого самоуправління. З розвитком законодавства та під впливом наукових вишукувань учених, експертів, політологів та фахівців інших галузей була створена класифікація систем та моделей місцевого самоврядування та управління. Таким чином, був встановлений безпосередній зв'язок між теоретичною базою та її практичним втіленням шляхом створення та функціонування відповідних систем та моделей.

Системи місцевого управління в зарубіжних країнах склалися під впливом різноманітних чинників: природно-географічних умов, історичного розвитку, особливостей національного складу населення, демографічної ситуації тощо. Критеріями для виділення систем місцевого управління і самоврядування виступають адміністративно-територіальний поділ країни, взаємовідно-

сини місцевих органів влади між собою та з центральними або федеральними (у федеративних країнах) органами влади, способи утворення та ін.

У юридичній літературі, яка присвячена місцевому управлінню, прийнято виділяти п'ять основних систем здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, континентальна, скандинавська, іберійська та «радянська»<sup>1</sup>. Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас на сучасному етапі така класифікація є, – певною мірою, умовною, адже сьогодні у зарубіжних країнах спостерігається тенденція до їх зближення.

Відповідно до національного законодавства зарубіжних країн парламентської демократії органи місцевого самоврядування функціонують в них на засадах: а) виборності представницьких, а іноді й виконавчих органів місцевого самоврядування; б) дотримання законодавства та можливості притягнення до юридичної відповідальності як органів, так і посадових осіб місцевого самоврядування; в) фінансової самостійності у межах власних коштів місцевого самоврядування, але з урахуванням його цілей і завдань; г) самоорганізації населення у різноманітні форми участі в їх діяльності, у тому числі місцеві референдуми, органи самоорганізації громадян, громадські ініціативи та акції тощо; д) міжнародного співробітництва через міжнародні організації місцевого самоврядування, а також на основі договорів та угод між органами місцевого самоврядування різних держав<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Див.: Игнатюк Н.А. Муниципальное право: учеб. [текст] / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В.Павлушин. – М.: Юстицинформ, 2004. – 460 с.

<sup>2</sup> Див.: Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. : е 3 ч. / [за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. – К.: Знання України, 2005 – 2006. – Ч. 3 / авт. й упоряд.: В. Ю. Барвіцький, О. В. Батанов. – 2006. – С. 37 – 38. (Інновац. освіт. технології у муніцип. праві); Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М.: Спарк. – 2001. – 251 с.;

В багатьох країнах світу, (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, на Близькому Сході) поширилась континентальна (французька модель) місцевого управління, яка базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Родоначальницею цієї моделі є Франція, тому її специфіка безпосередньо пов'язана із особливостями історичного розвитку цієї держави, коли головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун<sup>1</sup>. Континентальна модель місцевого управління нагадує ієрархічну піраміду, по якій відбувається передача різних директив і інформації, і в рамках якої на центральні власті активно працює ціла «армія» агентів на місцях. В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається зокрема, в передбаченій Конституцією практиці областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень<sup>2</sup>. Основний закон ФРН закріплює право населення земель мати представництво, а також вирішувати місцеві питання під власну відповідальність<sup>3</sup>.

Загалом у ФРН діє декілька різновидів управління комунальними справами:

1) Південнонімецька рада (землі Баден-Вюртемберг, Баварія)<sup>4</sup>, де представницьким органом є рада громади, а головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради – бургомістр (обербургмістр), який обирається безпосередньо населенням і у зв'язку з цим має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування. У багатьох випадках він без погоджен-

---

<sup>1</sup> Vandelli, L. La cellule de base de toute les democraties [Текст] L. Vandelli // Pouvoirs. – P. – 2000. – № 95. – P. 15.

<sup>2</sup> Див.: Георгіца, А. З. Конституційне право зарубіжних країн: [Текст] підруч. / А. З. Георгіца. – Чернівці: «Рута». – 2001. – 431 с.

<sup>3</sup> Граверт, Р. Финансовая анатомия органов местного самоуправления в ФРГ [Текст] / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 97.

<sup>4</sup> Див.: Хоффман, К. В. Местное самоуправление в Германии (На примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) [Текст] / К. В. Хоффман. – М.: Де-Юре. – 1996. – 40 с.



ня з радістю вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері тощо<sup>1</sup>.

2) Неправильний магістрат (Шлезвіг-Гольштейн, переважно Гессен, Бремен)<sup>2</sup>. Для цієї системи управління місцевими справами характерна наявність двох організаційно та функціонально відокремлених колегій: зборів радників громади та виконавчого органу – магістрату. Однак, роль магістрату посилюється за рахунок зборів: магістрати можуть оскаржувати незаконні рішення зборів, що дозволяє першим контролювати других. У свою чергу глава магістрату – бургомістр – може оскаржувати рішення магістрату<sup>3</sup>.

3) Бургомістр (Рейнланд-Пфальц<sup>4</sup>, Саар, сільські громади Шлезвіг-Гольштейна, громади Гессена з населенням до 1500 осіб). Розрізняють дві модифікації цього типу – «дуже сильно-го» та «сильного» бургомістра. У першому разі бургомістр посідає незалежну позицію щодо ради громади, не дивлячись на те, що він обирається самою радою. Він очолює раду, має право додаткового голосу в ній, якщо голоси її радників розділяються порівну; опротестовує рішення ради тощо<sup>5</sup>. «Сильний» бурго-

<sup>1</sup> Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland and Russland (материалы российско-германской научно-практической конференции) [Текст] / В. А. Колесников, О. В. Чистякова, Е. Н. Мельниченко / Фил. зарегистрированного союза "Фонд им. Фридриха Эберта в Российской Федерации", Волгоградская акад. гос. службы. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС. – 2007. – С. 13.

<sup>2</sup> Див.: Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз: [Текст] пер. з фр. В. Ховхуна. / Ж. Зіллер. – К.: Основи. – 1996. – 420 с.

<sup>3</sup> Wuertenberger, T. The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle, in: [Текст] Jahrbuch zur Staats - und Verwaltung swissenschaft / T. Wuertenberger / Bd 7, 1999, S. 65 ff. – S. 14.

<sup>4</sup> Prakke, L., and C.A.J.M. Kortman, (2004) Het staatrecht van de landen van de Europese Unie [Текст] / L. Prakke / Kluwer. – Deventer. – S. 43.

<sup>5</sup> Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland and Russland (материалы российско-германской научно-практической конференции) [Текст] / В. А. Колесников, О. В. Чистякова, Е. Н. Мельниченко / Фил. зарегистрированного союза "Фонд им. Фридриха Эберта в Российской Федерации", Волгоградская акад. гос. службы. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС. – 2007. – С.

містр користується аналогічними правами, однак за деякими винятками, (наприклад, позбавлений права оскаржувати рішення ради громади). Ця система управління комунальними справами має багато спільного з системою південнонімецької ради.

4) Північнонімецька рада (Північний Рейн-Вестфалія і Нижня Саксонія в дещо зміненому варіанті). Заснована на рецепції деяких форм управління муніципальними справами США. Таку систему управління становлять рада громади, директор, її комітет управління, де провідна роль належить директору громади<sup>1</sup>.

В межах англосаксонської моделі, яка отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших державах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для цієї моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікували представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами в державах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. Значними повноваженнями за такої моделі наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють вагомую роль в підготовці й прийнятті окремих рішень<sup>2</sup>. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських державах здійснюється головним чином опосередковано, через центральні органи, а також суд. При аналізі місця й ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос звичайно робиться на тому, що

---

<sup>1</sup> Gemeindeordnung North Rhine-Westphalia, (2010), State Ministry of Interior North Rhine-Westphalia [Режим доступу]: [http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go\\_nrw.pdf](http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go_nrw.pdf)

<sup>2</sup> Крупорницкая, И. А. Организация самоуправления в США [Текст] / И. А.Крупорницкая // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2001. – Т. 4. – № 2. – С. 237 – 245; Шамберг, В. Местные органы управления в США [Текст] / В. Шамберг // Мировая экономика и международные отношения. – № 6. – 1990. – С. 81 – 90.

вони є складовою частиною механізму держави. Водночас реформи останніх років свідчать про значне розширення функцій і повноважень місцевого самоврядування, що дає можливість стверджувати про заінтересованість цих держав у наявності спроможного місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Скандинавська модель самоврядування є також досить авторитетною у світі. Наприклад, поділ Швеції на 2 500 міських і сільських територіальних громад, згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 р., ґрунтувався на давньому поділі на церковні парафії. Такий поділ проіснував до 1952 р., коли внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість громад зменшилась до 1037. Протягом 1962 – 1974 рр. відбувалася подальша реорганізація. Однією з головних причин став значний відтік населення в цей період із сільських місцевостей до великих міст, що призвів до економічного занепаду маленьких сільських громад. Від 1999 р. у Швеції існує 289 муніципалітетів<sup>2</sup>. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні, але негативним наслідком цього процесу стало зменшення кількості обраних народних представників. Варто зазначити, що і сьогодні у Швеції державі проходить підготовка до масштабної реформи місцевого самоврядування.

У Норвегії, в свою чергу, діють дві системи місцевого самоврядування: ольдерменівська (з 1837 р.) і парламентська (з 1992 р.). Остання функціонує лише у трьох великих містах країни та декількох графствах. Відповідно до парламентської системи, на прямих виборах обирається парламент міста (в Осло – це 59 осіб), із членів якого обирають міністрів до уряду міста. Кожний міністр відповідає за певну сферу міського розвитку. У норвезьких муніципалітетах розділені адміністративна та полі-

<sup>1</sup> Див.: Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления: [Текст] учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р. Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2010. – 687 с.

<sup>2</sup> Local Government in the New Europe [Текст] (New York, USA: Belhaven Press). – P. 30.

тична функції. Саме адміністрація муніципалітету, яку очолює призначений голова і до складу якої входять наймані чиновники, надає послуги населенню. Нині розробляється модель реформи місцевого самоврядування в Норвегії на рівні регіонів. У країні вбачають за необхідне створення замість 19 графств 7-ми або 9-ти регіонів, що, вірогідно, означатиме і певний перерозподіл повноважень та відповідальності між місцевим і регіональним рівнями самоврядування.

Данія є однією з країн скандинавської моделі, де децентралізація управління проявляється в найбільшій мірі. Більшість завдань і повноважень передано на місцевий і регіональний рівень, хоча і збережено регулювання центральними органами влади значної частки муніципальної політики. Але, незважаючи на те, що більша частина служб децентралізована, в Данії діє законодавчо встановлений принцип, згідно з яким рівень послуг (будь то охорона здоров'я, освіта або газо- та водопостачання) повинен бути однаковим для всіх громадян на всій території королівства.

Іберійська модель характеризується значним ступенем централізації. За такої організації місцевого самоврядування і управління функції останнього на всіх територіальних рівнях здійснюють обрані представницькі органи (ради, хунти, муніципалітети), а також обрані населенням або радою одноособові виконавчі органи (префекти, алькади, регідори). Вони за посадою стають головами відповідних рад і водночас затверджуються центральною владою як її представники у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, зосереджуючи таким чином у своїх руках значну частину владних повноважень<sup>1</sup>.

Яскравим прикладом функціонування іберійської моделі є місцеве самоврядування в Бразилії. Штати складаються з муніципій, котрих в країні налічується близько 5 тисяч. Вони мають

---

<sup>1</sup> Див. наприкл.: Органы местного управления в зарубежных странах: [Текст] сравнительное исследование / А. И. Черкасов. – М.: ИНИОН. – 1994. – 453 с.

право самостійного управління у всіх сферах, які стосуються їх інтересів. Але в той же час Федеральна Конституція встановлює для муніципій, так і для штатів, досить жорсткі вимоги щодо принципів організації та управління міськими справами.

Від розглянутих вище систем місцевого управління кардинально відрізняється так звана «радянська система місцевого управління». Дана модель раніш існувала у Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. У доктрині радянського державного права місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, основною функцією яких є реалізація у життя на своїй території актів центральної влади. Зазначена система побудована на основі принципу повновладдя представницьких органів (рад) відповідної території та відмови від принципу поділу влад. Зараз вона зберігається у КНР, КНДР, В'єтнамі та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 1976 р. (Глава 9 «Місцеві органи народної влади») у ст. 102 визначає, що місцеві асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цією метою та в межах свого кола відання вони здійснюють державне управління<sup>1</sup>.

Беручи до уваги теорії (концепції) та функціонуючі на їх основі системи та моделі організації та діяльності органів місцевого самоврядування та управління можна виділити низку ключових моментів та напрямків використання загального історичного світового досвіду Україною.

По-перше, втілення позитивного зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування в Україні повинно проходити шляхом поступового переходу від існуючої недосконалої як з теоретичної, так і практичної точок зору до системи ефективного та раціонального вирішення справ місцевого значення населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці самостійно, а також за допомогою органів і посадових осіб місцевого само-

---

<sup>1</sup> Конституція Республіки Куба 1976 р. [режим доступу]: [http://www.cubanet.org/ref/dis/const\\_92\\_e.htm](http://www.cubanet.org/ref/dis/const_92_e.htm)

врядування. Відтак, дублювання у національному законодавстві положень нормативно-правових актів інших країн, навіть з найбільш розвиненою системою місцевого самоврядування є недопустимим. Єдиним правильним напрямком повинна стати поступова адаптація законодавства України до авторитетних міжнародних принципів та документів, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування з урахуванням вітчизняних традицій державного будівництва, особливостей форми держави, адміністративно-територіального поділу, ідеологічного та політичного плюралізму, прав і свобод людини і громадянина тощо. Адже в процесі розвитку теорій та систем місцевого самоврядування, та в подальшому їх втіленні у законодавстві тих чи інших країн важливу роль завжди відігравали етнічні особливості, традиції та історичні фактори. Україна не є винятком або універсальною державою, і в нашій країні ці питання не повинні вирішуватися раптово і радикально, натомість – поступово і виважено.

По-друге, нажаль, навіть поступові зміни не можуть втілюватись інакше як методом спроб і помилок (беручи до уваги непросте історичне минуле і сучасні проблеми, пов'язані з його подоланням). Проте, це не означає повної неспроможності державних і політичних діячів, теоретиків і практиків, принаймні, досягти компромісу щодо сутнісних, вихідних характеристик нової удосконаленої системи місцевого самоврядування і наповнення її реальним змістом. Для цього можна звернутися до досвіду зарубіжних країн у сфері проведення експериментів локальних масштабів (так званих муніципально-правових експериментів), підтримувати вже існуючу міждержавну співпрацю та створювати нові можливості для міжнародного обміну досвідом. Транскордонне співробітництво відкриває досить широкі можливості проведення заходів щодо імплементації міжнародних, у тому числі, європейських документів, використання не лише юридичної підтримки, але й фінансової та іншої допомоги у вирішенні господарських питань, а також різноманітних проблем розбудови та функціонування міст, сіл та селищ.

По-третє, слід звернути увагу, та залучити Україну до актуального процесу уніфікації загальноєвропейських та таких, що себе виправдали принципів та норм організації і функціонування місцевого самоврядування у Європі. Позитивним досвідом для нашої держави має стати участь у розробці єдиних принципів місцевого самоврядування, заснованих на яких і враховуючи конкретні особливості та потреби різних держав повинно функціонувати спроможне та ефективне місцеве самоврядування. Наявність єдиних принципів місцевого самоврядування відкриє нові можливості міжнародного, у тому числі, міжмуніципально-го, співробітництва.

По-четверте, важливо зорієнтувати нашу державу на курс регіоналізації самоврядування, розширення його до рівня регіонів, що досить ефективно втілюється у країнах Європейського Союзу. Такий курс має одночасно зняти навантаження з державних органів та надати можливості створення спроможного регіонального рівня самоврядування, установлення стійких та таких, що засновані на взаємоповазі та взаємодії відносин органів регіонального управління та самоврядування.

Зазначені кроки повинні стати основними напрямками розвитку місцевого самоврядування та управління в Україні. Використання історичного, у тому числі, міжнародного досвіду з одночасним урахуванням умов та особливостей розвитку вітчизняної системи публічного управління для пошуку ефективного балансу централізації та децентралізації влади в державі, надання необхідного обсягу та діапазону повноважень з урахуванням ресурсного потенціалу місцевого самоврядування, забезпечення достатнього рівня фінансування та можливостей для поповнення місцевих бюджетів в обсязі необхідному для задоволення потреб та надання широкого спектру публічних послуг місцевому населенню, розширення міжмуніципальної співпраці з органами місцевого самоврядування інших держав, все це – частини стійкого фундаменту на якому слід побудувати майбутнє сильної демократичної держави.

*Наукове видання*

*Серія «Наукові доповіді»  
Випуск 8*

**ПЕТРИШИНА М. О., ПЕТРИШИН О. О.**

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Підписано до друку з оригінал-макета 22.01.2013 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 6,5. Обл.-вид. арк. 6,045. Вид. № 13-032  
Тираж 200 прим.