

Кульчій Інна Олексіївна

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і права Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, м. Полтава

Штепа Алла Анатоліївна

студентка 4 курсу гуманітарного факультету Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, м. Полтава

**ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Kulchiy Inna

PhD in public administration, associate professor, associate professor of the department of public administration and law in Poltava National Technical Yuri Kondratyuk university, Poltava

Shtepa Alla

The student of the fourth year of Humanitarian department in Poltava National Technical Yuri Kondratyuk university, Poltava

**THE FORMATION AND ADVANCEMENT OF LOCAL
AUTHORITY: THE EXPERIENCE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES**

Анотація

У статті розглянуто особливості функціонування органів місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу. На основі аналізу сучасних публікацій досліджено світові моделі формування органів місцевого самоврядування, визначено загальні засади формування та розвитку місцевого самоврядування країн Європейського Союзу, зокрема: Німеччини, Франції, Італії та Іспанії. Розглянуто сучасну модель місцевого самоврядування України в розрізі зарубіжного досвіду. Підтверджено

необхідність удосконалення української системи місцевого самоврядування та розроблено практичні рекомендації щодо покращення стану місцевого самоврядування в Україні.

Abstract

In the article there are shown the peculiarities of functioning of local authority in European Union countries. Basing on the analysis of modern publications, there have been researched world models of local authority forming, determined general basics of forming and advancement of local authority of European Union countries, including Germany, France, Italy, Spain. There has been investigated a Ukrainian one, considering foreign experience. There has been confirmed the necessity of development of Ukrainian local authority system and there have been produced practical recommendations as for improvements of local authority in Ukraine.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, Європейський Союз, управлінська модель.

Key words: local authority, the system of local authority, the European Union, a ruling model.

Поставка проблеми. Сучасну демократичну, соціальну, правову державу неможливо уявити без повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування. Процес розбудови місцевого самоврядування в Україні з часу проголошення незалежності й до сьогодні немає чітких концептуальних критеріїв. Як дослідники, так і політики, практики висувають різні варіанти вдосконалення управлінської моделі для української держави. Світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання якісних та ефективних послуг. Процеси організації функціонування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн сприяють розвитку

системи суспільно-правових цінностей здатних забезпечувати ефективно вирішення питань місцевого значення й утвердження на цій основі місцевого самоврядування в Україні.

Досвід функціонування системи місцевого самоврядування України свідчить про необхідність реформування самоврядування у напрямі розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової основи для здійснення органами самоврядування покладених на них, відповідно до закону, функцій і завдань.

При цьому є можливість обрати різні шляхи здійснення такої реформи, однак при вирішенні питання про обрання певного варіанту реформування місцевого самоврядування слід керуватися вже накопиченим досвідом розвинених держав Західної Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку місцевого самоврядування представлені у працях Б. К. Копила[1], В. М. Вакуленка[2], М. К. Орлатого[2], А. П. Лелеченка[3], О. Д. Лазора[4], Х. М. Кохалика[4] та інших. В той же час вимагає подальшого аналізу особливості впровадження кращих зарубіжних практик місцевого самоврядування в Україні.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з прагненням України інтегруватися в Європейський Союз необхідно враховувати загальноєвропейський досвід участі громадян у самоврядуванні та практику західноєвропейських держав. Необхідно відмітити, що створюється система права на наднаціональному рівні, в рамках якої в національне законодавство впроваджуються вироблені загальноєвропейські принципи розвитку місцевого самоврядування.

Вартим уваги є той факт, що муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення.

Існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування досвід яких може бути використаний в Україні.

Перша з моделей – муніципальна (англосаксонська) (виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями). Характерною особливістю такої моделі є: 1) значна автономія органів місцевого самоврядування; 2) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування; 3) виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування; 4) органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це так званий позитивний принцип правового регулювання; 5) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль.

Другою моделлю є біполярна, яка включає романо-германську, континентальну, французьку – Франція, Італія, Польща, Болгарія, Турція, Сенегал та ін. – поширена у країнах Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу. Для цієї моделі характерні такі особливості: 1) у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; 2) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; 3) органам

місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання. Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні.

Третя модель – іберійська (поширена у Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії) – дуже наближена до континентальної моделі, передбачає, що управління на місцях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (наприклад, ради) і відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (наприклад, мери, префекти), які одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою, як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради.

Четверта модель – змішана (поширена в Австрії, Російській Федерації, ФРН) характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі. Слід зазначити, що в науковій літературі, у якості самостійної муніципальної системи виділяють місцеве (комунальне) управління Німеччини. Правові засади цієї системи закладені ще у пруському Статуті міст, запровадженому фон Штейном у 1808 р. Він передбачав розвиток системи общинного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат.

П'ята модель – радянська зберігається у тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР, на Кубі. Характерні особливості: 1) базується на запереченні розподілу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху; 2) всі ради є органами державної влади на своїй території; 3) рада обирає інший державний колегіальний орган – виконавчий комітет, який одночасно підпорядковується цій раді та виконавчому комітету вищого рівня.

Разом з тим, конституційно-правове регулювання питань місцевого управління та самоврядування у різних державах світу є неоднаковим [3].

У Німеччині виділяють три умови правового регулювання місцевого самоврядування: федеральне законодавство, законодавство окремих земель і прийняті самими громадами правові відносини. Нормами федерального законодавства є насамперед Основний закон ФРН 1949 р., але провідне місце в правовому регулюванні місцевого самоврядування займає законодавство земель, хоча в різних землях правове становище комун має свої особливості. Конституції земель, як правило, дублюють положення Основного закону, а також доповнюють і конкретизують окремі його положення. Багато питань комунального самоврядування регулюється законами земель, серед яких основне місце займають статuti про комуни. У ряді земель між повітом і центром знаходиться проміжна адміністративно-територіальна одиниця – урядовий округ, у рамках якого вирішуються місцеві державні завдання і здійснюється державний нагляд за місцевим самоврядуванням. Основною одиницею політико-територіальної організації земель слугують громади. Оскільки конституція визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Право общин і їх союзів на самостійне управління своїми справами гарантується державою, яка обмежує свій нагляд лише забезпеченням відповідності такого управління законам. На громади та громадські союзи, а також на їх правління можуть бути покладені і державні завдання, що вирішуються відповідно до вказівок вищестоящих державних органів. Держава зобов'язана гарантувати отримання общинами і їх союзами грошових коштів, необхідних для виконання їх завдань, і надати їм джерела доходів, якими вони можуть розпоряджатися під власну відповідальність. Общини є сільські населені пункти або їх групи і міста. Вони регулюють розвиток інфраструктури суспільного транспорту, туризму, житлового будівництва, шкільних і дошкільних закладів, доріг, лікарень, театрів, бібліотек музеїв, соціальних і спортивних установ. Вони можуть встановлювати і стягувати визначені законом податки і збори [2].

На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Місцеве самоврядування Франції регулюється Конституцією Республіки, Основним кодексом адміністративно-територіальних утворень, Аміністративним кодексом Франції місцевого самоврядування та Кодексом комун (комуна - муніципалітет, правом якого користуються як міські, так і сільські громади).

У Франції виокремлені три рівні організації влади на місцях: комуни, департаменти та регіони. На цих територіях виконуються рішення, прийняті на державному рівні, та діють місцеві органи влади з власними повноваженнями.

Тобто місцева влада – це органи публічного управління з власною назвою, територією, бюджетом, кадровим потенціалом тощо, які мають спеціальні повноваження на відповідному рівні автономії щодо центральної влади. Також у Франції, крім звичайних, є території зі спеціальним статусом: Париж, Ліон, Марсель, Корсика, Майоттета Сент-П'єр-ет-Міквелон, управління якими здійснюється відповідними інституціями.

Згідно із Загальним кодексом адміністративно-територіальних утворень органом комуни є муніципалітет, який складається з муніципальної ради, мера та його заступників.

Ст. 72 Конституції Франції встановлює, що комуна вільно самоуправляється обраною радою і розпоряджається нормативною владою для застосування своїх компетенцій. Залежно від кількості виборців ради формуються за різними виборчими системами і мають відмінний кількісний склад.

У ст. 2121-29 Загального кодексу зазначається, що муніципальна рада регулює справи комуни шляхом обговорення (наради). Муніципальна рада висловлює думку насамперед у тих питаннях, що стосуються місцевих інтересів. Шляхом прийняття нею рішень муніципальна рада управляє справами комуни. Поняття «справи комуни» містить усі питання, що

розглядають інтереси жителів комуни і не належать до компетенції інших органів влади

Будь-яке питання, що належить до компетенції комуни, автоматично має вирішуватися муніципальною радою, якщо законодавство не передає спеціально право на вирішення цього питання меру. Згідно із ст. 2121-30 – 2121-35 до компетенції муніципальної ради належать:

- фінансові повноваження, зокрема: прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків, вирішення питань про необхідність позик, затвердження звітів про використання бюджетних коштів;

- повноваження у сфері громадських служб, зокрема: рада має право створювати або ліквідувати громадські служби комуни, але є обмеження у самостійності. Рада також може надавати допомогу як комунальним, так і приватним підприємствам;

- повноваження щодо майна комуни. Майно комуни поділяється на «громадське», тобто таке, яке призначене винятково для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо), та майно «приватне», яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно невідчужуване. Рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про зарахування майна до категорії «громадського»;

- повноваження у сфері облаштування території та міського будівництва. Крім визначення напрямів використання території та принципів міського будівництва, рада має право розробляти і затверджувати міжкомунальні плани облаштування територій, але ця робота має проводитись за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун;

- кадрові повноваження, на виконання яких муніципальна рада уповноважена приймати рішення про створення необхідних посад апарату управління комуною;

- консультативні повноваження. Муніципальна рада висловлює свою думку (дає висновок) кожного разу, коли це вимагається законами чи регламентами, або ж це вимагається запитом представника держави в

департаменті, до якого належить відповідна комуна. У випадку, якщо вона відмовляється надати висновок, то згідно зі ст. 2121-29 Загального кодексу «думкою ради можна знехтувати», тобто рішення може бути прийняте незважаючи на відсутність висновку[4, с.22-25].

Функціонування інститутів місцевого самоврядування в Італії уможливилось лише з початку 1970-х рр., коли було врегульовано їх статус. З моменту ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування в Італії розпочався процес реформування системи місцевого самоврядування, який триває дотепер. Упродовж останнього десятиліття в Італії відбувався також процес реформування адміністративної системи, без якого неможливе повноцінне реформування системи місцевого самоврядування.

До інституцій комунального самоврядування, які, представляючи інтереси місцевого населення, діють у його інтересах, належать рада, джунта і сіндак

Комунальна рада є представницьким органом комуни, виконавчим органом якої є джунта. Комунальна рада є не тільки представницьким органом комуни, але й органом політико-адміністративного контролю. Кількість радників комуни безпосередньо залежить від кількості населення комун. За основу береться кількість населення місцевої одиниці, визначена за результатами останнього перепису населення. Рада складається з сіндако та визначеної кількості членів ради.

До основних повноважень та компетенції комунальної ради згідно із законом належать: ухвалення статутів комуни, статутів спеціальних агенцій, регламентів діяльності служб та надання послуг відповідно до основних законодавчих критеріїв щодо устрою та їх функціонування; затвердження програм, фінансових планів – трирічних програм, щорічних списків публічних робіт, річних та багаторічних бюджетів і змін до них, звітів, територіальних та урбаністичних планів; укладання угод між комунами та провінціями, організація асоціативних форм співпраці; визначення завдань та норм функціонування для децентралізованих органів; організація публічних

служб з надання послуг населенню; впровадження та порядок стягнення податків (за винятком повноважень щодо податків, які належать джунті); нагляд за діяльністю публічних комунальних закладів; скорочення державних займів та надання кредитів, не передбачених основними комунальними документами; затверджує витрати, закладені в бюджетах на виконання завдань; придбання нерухомості, обмін нерухомості та передача в оренду нерухомого комунального майна; визначення критеріїв обрання офіційних представників комуни, ради в місцевих одиницях, закладах та інституціях

Рада володіє функціональною та організаційною автономією які формально виражені у положенні регламенту діяльності комунальної ради [4, с.14-18].

В Іспанії відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління склалися такі ланки державного управління (1994р.): Центральний уряд, автономні області (17), провінції (43), острівні ради (10), міста-округи (3), райони (49), об'єднання (спілки) муніципалітетів (739), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695).

Законодавством в Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5000 жителів – 9 функцій; 5000-20000 жителів – 13 функцій; 20000 і більше – 18 функцій; 50000 і більше – 20 функцій.

Серед них:

- попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд;
- громадська безпека (пожежна безпека і поліція), якщо чисельність населення перевищує 5000 чоловік;
- соціальні послуги, якщо жителів більше 20000 чоловік;

– громадський транспорт/чистота повітря, якщо кількість населення перевищує 50000 чоловік. [1].

Українська модель організації діяльності місцевого самоврядування суттєво відрізняється від європейських. Аналіз законодавства України дозволяє зробити висновок, що в нашій державі реалізовано змішану модель місцевого самоврядування. До особливостей даної моделі можна віднести:

1) право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ, міст («природними» громадами);

2) на регіональному рівні (район, область) практично всі функції управління територією здійснюють органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, а органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради) носять декоративний характер і реально не впливають на стан соціально-економічного та культурного розвитку регіону;

3) організація місцевого самоврядування здійснюється за схемою «сильний мер – рада», яка передбачає, що обраний територіальною громадою сільський, селищний, міський голова відіграє досить вагомий роль в системі місцевого самоврядування – він головує на сесії відповідної ради, очолює її виконавчий комітет та здійснює функції представництва громади у відносинах з іншими громадами, органами державної влади, підприємствами, організаціями та установами;

4) компетенція місцевого самоврядування закріплюється згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України – ст. 19 Конституції України)[5].

А тому, з метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської, необхідно:

1) провести функціональні та процедурні реформи місцевого самоврядування як шляхом чіткого розподілу повноважень за рівнями управління, так і в сфері адміністративно-територіального устрою з метою

законодавчого унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення; запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування; формування державної політики щодо об'єднання територіальних громад;

2) удосконалити напрями формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні шляхом: забезпечення відповідності між повноваженнями та фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування; удосконалення системи місцевих податків; формування системи комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм.

Із теоретичних проблем організації функціонування місцевого самоврядування слід продовжити дослідження у напрямі побудови європейської моделі самоврядування в Україні, яка має бути наповнена конкретним змістом для розроблення нових, більш ефективних механізмів організації функціонування місцевого управління та самоврядування, ураховуючи соціально-економічні, історичні, культурні, суспільно-політичні та правові чинники.

Висновки. Розбудова системи місцевого самоврядування в Україні у контексті інтеграції в Європейський Союз потребує вдосконалення нормативно-правової регламентації правового статусу органів місцевого самоврядування та вдосконалення організаційної основи реалізації повноважень. Тому потребують нагального вирішення проблеми нормативно-правової, організаційно-правової, територіальної та матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Досвід місцевого самоврядування в країнах Європейського союзу/Б. К. Копил [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf>

2. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, Вид-во “Фенікс”, 2010. – 375 с.

3. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні /А. П. Лелеченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>

4. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : наук. розробка / авт. кол. : О. Д. Лазор, Х. М. Кохалик та ін.; за наук. ред. О. Д. Лазор. - К. :НАДУ, 2009. - 44 с.

5. Суть, структура та особливості місцевого самоврядування. Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні та її відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agroua.net/economics/documents/category-36/doc-33/>

Reference:

1. Копул В. К. (2010), «The experience of local authority in European Union countries», [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf> (Accessed 21Apr 2016).

2. Vakulenko V. M., Orlatyy M. K. (2010), *Zahal'ni zasady mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: pidruchnyk* [General basics of local authority in Ukraine: a course book], Fenix, Kyiv, Ukraine.

3. Lelechenko A. P. (2011), «Foreign experience of organizing of local authority forming: the implementation in Ukraine» *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 11, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (Accessed 01 May 2016)

4. Lazor O. D., Kohalyk Ch. M. and others (2009), *Orhanizatsiia ta funktsionuvannia predstavnyts'kykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v zarubizhnykh krainakh: nauk. rozrobka* [Organization and functioning of

representative local authority in foreign countries: a scientific research], NADU, Kyiv, Ukraine.

5. The agricultural sector of Ukraine (2016), «The entity, structure and peculiarities of local authority in Ukraine and its correspondence with principles of the European charter of local authority», available at: <http://agroua.net/economics/documents/category-36/doc-33/> (Accessed 15 May 2016)