
О. О. Фролов, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід

Стаття присвячена одній із актуальних проблем конституційного і муніципального права: питанням визначення компетенції органів місцевого самоврядування в сучасних умовах конституційної реформи та проблемам оптимального співвідношення держави й місцевого самоврядування, які є однією з найскладніших на сучасному етапі суспільного розвитку України. Насамперед важливим є дослідження граничного поля між цими інститутами публічної влади, розробка раціональних, гнучких та ефективних механізмів взаємодії і співробітництва, що безпосередньо пов'язано з розподілом повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владою.

Ключові слова: *принципи місцевого самоврядування, компетенція, повноваження, предмет відання, місцеве самоврядування.*

Актуальність теми, висвітленої у статті, є безсумнівною, особливо в аспекті здійснюваної конституційної реформи в Україні. Адже зрозуміло, що трансформація існуючої моделі має спиратися на чітку наукову базу, наукові розробки та нор-

мативне закріплення, на вітчизняний і зарубіжний досвід муніципального будівництва, а тому потребує вирішення низки фундаментальних проблем муніципального законодавства.

Стаття присвячена питанню визначення компетенції місцевого самоврядування. На жаль, цій проблемі останнім часом не приділялось достатньо уваги, особливо в аспекті новітніх тенденцій в умовах глобалізації. Враховуючи високу динаміку процесів конституційного розвитку в Україні, недостатній аналіз означених питань стає перешкодою для розв'язання багатьох похідних проблем, обумовлених реаліями сьогодення всієї системи конституційного муніципального права. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах Ю. Г. Барабаша, І. І. Бодрової, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянікі, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, В. П. Колісника, Ю. Н. Тоди́ки, В. Д. Яворського.

Метою публікації є визначення правового регулювання питання компетенції органів місцевого самоврядування на прикладі зарубіжного досвіду.

В Україні найбільш актуальною є проблема оптимізації моделей прийняття рішень органами місцевого самоврядування, покращення системи і структури цих органів, розмежування їх повноважень між собою та органами державної виконавчої влади на місцях. Але визначальним має бути рішення проблеми про місце і роль органів місцевого самоврядування у загальній системі публічної влади. Справа ускладнюється тим, що на сьогодні поки що відсутні єдині міжнародні стандарти у цій сфері. Кожна країна по-своєму вирішує питання про співвідношення місцевого самоврядування і місцевого управління: чи є органи місцевого самоврядування глибинним шаром державної влади, чи вони є відокремленими від держави, але взаємодіючими з нею специфічними організаціями управління суспільними справами.

У зарубіжних державах органи місцевого самоврядування виконують різні функції та реалізують широкі повноваження. Незважаючи на державне втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, сфера їх повноважень постійно зростає, що відображає об'єктивний процес ускладнення запитів насе-

лення, обумовлених потребами розвитку його матеріального становища та духовного світу.

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

Перший передбачає встановлення у законодавстві детального 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 місцевою владою 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 «*contravires*»).

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. У Норвегії, Данії, Швеції муніципалітети можуть здійснювати будь-які повноваження, не віднесені законом до повноважень інших органів і інститутів, якщо інше не передбачено законом.

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. В Італії громади мають загальні повноваження щодо всіх справ місцевого значення, які не належать до компетенції органу влади вищого рівня. У Вірменії органи місцевого самоврядування мають право на здійснення будь-якої діяльності, що зачіпає місцеві інтереси, якщо інше не передбачено законом (Закон «Про місцеве самоврядування» 2002 р.).

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 повноваження цих органів зв'язані правом. Однак 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 справ (основне завдання місцевого самоврядування).

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 близькість 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 надмірним чином на сферу власних повноважень місцевого рівня,

та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень.

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме світовій практиці державотворення. Так, у п. 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування йдеться про можливість центральних або регіональних структур передавати повноваження органам місцевого самоврядування [1, с. 95–97]. Пункт 1 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує: «Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону». Пункт 5 ст. 4 також передбачає, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосування їх здійснення до місцевих умов [2, с. 50–60].

Європейська практика свідчить про існування так званих обов'язкових і добровільних (у 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» повноважень.

Незважаючи на це, можна стверджувати, що інститут делегування притаманний усім європейським державам. Разом з тим нормативне закріплення питань щодо кола суб'єктів 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. Натомість ч. 2 ст. 105 Конституції Вірменії встановлює, що з метою 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.

Аналогічні положення містяться в Основних законах Албанії (ст. 112), Угорщини (п. 3 ст. 34), Естонії (ч. 2 ст. 154), Азербайджану (ч. 2 ст. 144), Російської Федерації (ч. 2 ст. 132), Хорватії (ч. 3 ст. 130), Словенії (ч. 2 ст. 140), Словаччини (ст. 71), Італії (ч. 2 ст. 118), Іспанії (п. 2 ст. 150) та інших держав.

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 від відсторонення від посади (наприклад, бургомистра в Австрії) та закінчуючи розпуском відповідного представницького органу (наприклад, Ради Міністрів в Албанії, Сейму 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 по відношенню до конкретного органу або посадової особи (у відповідних сферах) може заздалегідь встановлюватися законом, який регулює порядок організації та функціонування місцевого самоврядування.

У системі місцевого самоврядування Польщі дедалі більшого значення набуває така правова форма, яка називається «порозуміння» (домовленість). Значення цієї форми діяльності впливає із її еластичності і того факту, що в децентралізованих колах відсутні відносини організаційної залежності. Так, ст. 8 Закону Республіки Польща від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» поряд із тим, що обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, може бути покладено на гміну законом, передбачає можливість гміни виконувати такі завдання на підставі порозуміння з органами цієї адміністрації [3, с. 119]. Стаття 74 цього ж Закону закріплює, що гміни можуть на основі порозуміння доручати одній із них виконання визначених ними публічних завдань. При цьому гміна, яка виконує публічні завдання, визначені порозумінням, приймає права та обов'язки інших гмін, які пов'язані з дорученими їй завданнями, а гміни зобов'язані виділяти засоби на виконання дорученого завдання [3, с. 119]. Аналогічні положення передбачені у ст. 5 Закону Республіки Польща від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування» [4, с. 153] та ст. 8 Закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводств» [5, с. 92]. У польській літературі порозуміння деколи відрізняють від публічно-правової угоди, однак переважна більшість авторів вважають порозуміння однією з угод публічного права [6, с. 58].

Підсумовуючи, 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.

Конституційна реформа на місцевому та регіональному рівнях територіальної організації влади має здійснюватися на засадах децентралізації управління, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, партнерства органів державної влади та органів місцевого самоврядування, правової, організа-

ційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, стимулювання економічного зростання території.

Список використаних джерел

1. Всемирная декларация о местном самоуправлении [Текст] // Местное самоуправление Украины. – 1997. – № 1–2. – С. 95–97.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении [Текст] // Вече. – 1997. – № 3. – С. 50–60.
3. Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. [Текст] // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство Україна, 2001. – С. 119.
4. Закон Республіки Польща «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р. [Текст] // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство Україна, 2001. – С. 153.
5. Закон Республіки Польща «Про самоврядування воеводств» від 5 червня 1998 р. [Текст] // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство Україна, 2001. – С. 92.
6. Izdebski, H. Samorządterytorialny. Podstawyustroju i działalności [Текст] / H. Izdebski. – Warszawa, 2001. – S. 58.

А. А. Фролов

Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления: зарубежный опыт

Статья посвящена одной из актуальных проблем конституционного и муниципального права: вопросам определения компетенции органов местного самоуправления в современных условиях конституционной реформы и проблемам оптимального соотношения государства и местного самоуправления, которые являются одними из сложнейших на современном этапе общественного развития Украины. В первую очередь важным является исследование границ соприкосновений между этими институтами публичной власти, разработка рациональных, гибких и эффективных механизмов взаимодействия и сотрудничества, что непосредственно связано с распределением полномочий и соответственно материально-финансовых возможностей между государственной и муниципальной властью.

Ключевые слова: *принципы местного самоуправления, компетенция, полномочия, предмет ведения, местное самоуправление.*

O. O. Frolov

**Legal adjusting of competence of local self-government:
foreign experience**

Problem setting is devoted to one of actual problems of the constitutional and municipal right. A question of determination of competence of organs of local self-government is in the modern terms of constitutional reform. Problems of optimal correlation of the state and local self-government are one of most difficult on the modern stage of community development of Ukraine. First of all important is research of the maximum field between these institutes of public power, development of rational, flexible and effective mechanisms of cooperation and collaboration, that it is directly constrained, with distribution of plenary powers and accordingly materially-financial possibilities between state and municipal power.

In Ukraine most actual is a problem of optimization of models of making decision by the organs of local self-government, improvement of the system and structure of these organs, differentiation of their plenary powers inter se and by executive public authorities on places. But qualificatory there must be a decision of problem about a place and role of organs of local self-government in the general system of public power. Business becomes complicated that are absent for today only international standards in the field of given. Every country in its own way decides a question about correlation of local self-government and local government: or present the organs of local self-government deep layer of state power, or they are dissociated from the state, but by co-operating with her specific organizations of public administrative department.

Keywords: *principles of local self-government, competence, plenary powers, article of knowing, local self-government.*