



УДК 342.25(481) 342.25(477)

## СПІЛЬНІ Й ВІДМІННІ РИСИ В ЗАКОНОДАВСТВІ КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГІЇ ТА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Грובה В.П., д. ю. н., доцент,  
заступник начальника  
Сумська філія

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті подано правову характеристику місцевого самоврядування Королівства Норвегії, визначено основні особливості функціонування муніципальної влади в цій країні та розглянуто основні відмінності в законодавствах Королівства Норвегії й України з питань місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, муніципальна влада, Королівство Норвегія, Україна, законодавство, муніципалітет.*

В статтю здійснена правова характеристика місцевого самоуправління Королівства Норвегії, определены основные особенности функционирования муниципальной власти в данной стране, а также рассмотрены основные отличия в законодательствах Королівства Норвегії и Украины по вопросам местного самоуправления.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, муниципальные власти, Королівство Норвегія, Украина, законодательство, муниципалитет.*

Grobova V.P. SIMILARITIES AND DIFFERENCES IN THE LOCAL GOVERNMENT LEGISLATION OF UKRAINE AND THE KINGDOM OF NORWAY.

In the article the legal characterization of local governments of Norway, determined based on the peculiarities of municipal authorities in this country and the basic differences in the legislation of Norway and Ukraine on local government.

**Key words:** *local government, municipal government, the Kingdom of Norway, Ukraine, legislation Municipality.*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування є стратегічним напрямом формування правової, демократичної держави, на яке покладається завдання щодо вирішення проблемних питань, що виникають в окремі адміністративно-територіальній одиниці. Формування сильної, ефективної, матеріально незалежної влади на місцях є необхідним кроком для результативного збалансування інтересів держави та звичайних людей, становлення налагодженої й дієвої системи взаємодії між державою та місцевою владою. На сьогодні рівновага в розвитку місцевого самоврядування спостерігається майже в усіх високорозвинених європейських державах, а тому для України важливе врахування позитивного досвіду таких країн у цій сфері. Гарним прикладом наслідування для України є функціонування місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії, яке характеризується широкою децентралізацією влади на місцях.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблемними питаннями місцевого самоврядування України та можливістю імплементації позитивних рис функціонування місцевої влади в зарубіжних країнах займалися такі науковці, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.В. Ворона, С. В. Вобленко, В.М. Кампо, Х.М. Кохалик, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, І.Г. Лазар, П.М. Любченко, Х.В. Приходько, М.О. Пухтинський, С.Г. Серьогіна, О.Ф. Фрицький, І.П. Шеленицька тощо. Проте на сьогодні актуальним залишається дослідження діяльності місцевого самоврядування в сучасних умовах, коли політика держави спрямована на поступову децентралізацію влади, надання місцевим

органам права вирішувати власні проблеми самостійно.

**Метою статті** є дослідження правового регулювання та функціонування місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії з тим, щоб виділити його особливості, які надалі можливо використати під час реформування місцевої влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному вигляді системи місцевих органів влади у країнах Європи склалися в результаті муніципальних реформ XVIII–XIX і XX ст. Королівство Норвегії входить до скандинавської системи місцевого управління й самоврядування. У країні діє традиційна дворівнева система місцевого самоврядування, що складається із 19 графств і 431 муніципалітету. Історичне формування дворівневої системи місцевої влади пов'язано з різним походженням територіальних одиниць низового (муніципального) та вищого рівнів. На відміну від інших європейських країн, у скандинавському регіоні всі реформи щодо децентралізації проходили як ідеальні «революції зверху», без спротиву та вимог самостійності з боку органів самоуправління [1, с. 47]. Норвегія має давню історію місцевого самоврядування. Саме в Норвегії в 1837 р. було прийнято перший у Європі закон про місцеве самоврядування «Акт про ольдерменів». Наразі діє й Закон про місцеве самоврядування (1992 р.).

Переходячи до безпосереднього розгляду мети нашого дослідження, зазначимо, що місцеве самоврядування в Королівстві Норвегії, на думку К.І. Ровинської, належить до типу самоврядування «рада – керуючий». Характеризуючи цей вид організації місцевого

самоврядування, науковець зазначає, що модель «рада – керуючий» передбачає, що мер обирається радою, але не володіє реальною владою. Він головує в раді, виконує церемоніальні, представницькі функції. Автор у цій організації місцевого самоврядування виділяє позитивні та негативні риси. Так, до переваг цієї системи, на думку науковця, варто зарахувати такі:

- високий професіоналізм адміністрації, оскільки керуючий як професійний менеджер намагається підбирати своїх співробітників на основі не політичних, а ділових якостей;

- свідоме прагнення за будь-яких обставин відокремлювати управління від політики;

- принципова можливість використовувати інститут мера інструмент політичного арбітражу в разі виникнення розбіжностей між радою, з одного боку, і керуючим – з іншого.

До недоліків цієї системи науковець зараховує таке:

- технократична природа моделі «рада – керуючий», унаслідок чого вона малопридатна для муніципалітетів із гострими етнічними, соціальними й економічними проблемами;

- практична нелегітимність керуючого й тим більше його найближчих співробітників – технократів, які не підзвітні населенню. Ця обставина значно послаблює позиції керуючого як щодо ради, так і щодо «церемоніального мера» [2]. Ми ж уважаємо, що мер має здійснювати не тільки представницькі, а й управлінські функції, бути ефективним арбітром у разі виникнення суперечностей і розбіжностей у вирішенні проблемних питань, мати вирішальне право голосу при розходженні думок із того чи іншого питання тощо. Проте, характеризуючи систему місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії, варто зазначити, що модель «рада – керуючий» має велику популярність серед населення й досить високу ефективність, порівняно з іншими системами місцевого самоврядування, що існують у більшості зарубіжних країн. Саме така організація місцевого самоврядування в Норвегії найбільш чітко відображає звичне життя в ній, ставлення її жителів до місцевої влади, високу довіру звичайного громадянина як до керуючого, так і до всіх співробітників місцевої адміністрації. На жаль, така модель місцевого самоврядування не була б популярною в Україні, оскільки громадяни нашої держави не мають такого рівня довіри та впевненості в місцевій владі, що спричинено різними об'єктивними, соціальними, психологічними й іншими чинниками.

Характеризуючи правове регулювання місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії та Україні, зазначимо, що між цими країнами наявні суттєві відмінності. Правову основу місцевого самоврядування в Норвегії становлять Конституція, Закон про місцеве самоврядування, Закон про громадське управління, Закон про свободу інформації тощо. Так, Конституція Норвегії, яка прийнята в 1814 р., не закріплює засади правової діяльності органів місцевого самоврядування в Норвегії [3]. В Україні ж, навпаки, місцево-му самоврядуванню присвячений розділ, де визначено основні правові засади організації

та діяльності місцевої влади. З одного боку, така позиція норвезького законодавця є негативною, оскільки відсутній конституційний захист місцевого самоврядування, що може спричинити суттєві порушення в організації та діяльності місцевих органів влади, а з іншого – представники влади на місцях не обмежені у своїй правовій і організаційній роботі межами конституційного закону. Влада й громадяни в Королівстві Норвегії мають високу правову культуру, повагу до принципів історичного становлення законодавчої бази країни, діяльності державних і місцевих органів влади, а тому відсутність закріплення основ діяльності органів муніципальної влади в Основному законі держави не є перешкодою до належного та ефективного їх функціонування. В Україні ж наявна протилежна ситуація: більшість населення країни стримано ставиться до прийнятих Верховною Радою законів, довіра населення до звичаїв і традицій також не знайшла високого схвалення серед громадян, а тому закріплення основ діяльності місцевої влади в Конституції України є додатковою гарантією їхньої належної діяльності, поваги до себе. Така ситуація пов'язана також із тим, що представники органів місцевого самоврядування несуть поряд з іншими видами відповідальності ще й конституційно-правову.

Важливим у правовому регулюванні місцевого самоврядування в Норвегії є й те, що в цій країні функціонує спеціальний орган, діяльність якого спрямована на формування та допомогу в реалізації політики на місцях. Так, в Уряді Норвегії існує спеціальне Міністерство місцевого самоврядування й регіонального розвитку, яке опікується питаннями самоврядування. Повноваження Міністерства місцевого урядування лежать у трьох площинах: 1) *нормотворчій*, що передбачає підготовку будь-яких змін до законів і нормативно-правових актів, що регулюють проведення виборів; видання детальних інструкцій у межах законодавства; правову допомогу посадовцям, котрі задіяні у виборчому процесі, та виборцям із трактування норм законодавства й інструкцій; 2) *організації виборів* – виготовлення виборчої документації; забезпечення необхідною інформацією персоналу, задіяного у виборчому процесі; здійснення кампаній із просвіти виборців; затвердження процедур електронного голосування; координація інформування населення про результати виборів; 3) *контролю за бюджетними коштами*, що виділяються на проведення виборів для всіх рівнів виборів [4]. В Україні, зазначимо, існує Міністерство регіонального розвитку, державного будівництва та житлово-комунального господарства, яке виконує багато функцій, що не стосуються місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. № 595-VIII [5], організація й порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів і старост регулюються Конституцією України, цим та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими



актами законодавства. Окремі питання підготовки, організації та проведення виборів до місцевих органів покладаються на Центральну виборчу комісію, яка, відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію», є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України й наділений повноваженнями щодо організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, усеукраїнського й місцевих референдумів у порядку та в межах, установлених цим та іншими законами України [6]. Ми ж вважаємо, що створення в Україні профільного Міністерства місцевого самоврядування й регіонального розвитку було б позитивною інновацією для нашої держави. На сьогодні активного обговорення набуло реформування системи місцевих виборів в Україні, поступової децентралізації влади на місцях, удосконалення законодавства щодо місцевих виборів. У сучасних умовах життя перехід до децентралізації влади потребує зміни законодавства, розроблення програм упровадження принципів такої децентралізації в національну систему права, здійснення радикальних заходів щодо подолання усталеної системи правового впливу держави на адміністративно-територіальні одиниці. Ці проблеми мають вирішуватися єдиним органом, до компетенції якого має бути зараховано формування нової політики держави у сфері децентралізації влади, – Міністерством місцевого самоврядування й регіонального розвитку України, оскільки від того, як запрацює ця система, надалі залежить її ефективність і продуктивність.

Характеризуючи вибори до місцевих органів влади в Норвегії, зазначимо, що законодавством цієї країни не обмежується активне виборче право тільки громадянами країни. Так, правом голосу на місцевих виборах наділені особи, котрі документально підтвердили, що вони фактично проживають на території Норвегії протягом не менш як 3 роки до дня голосування. У Норвегії, як і в більшості високорозвинених країн із високим рівнем правової культури, демократичної спрямованості державних органів, правом вибору представників до місцевих органів влади наділені особи, які постійно проживають на території окремої адміністративно-територіальної одиниці. Ми вважаємо, що така правова позиція норвезького законодавця є досить важливою та вагомою, оскільки не обмежує права громадян інших держав, які постійно проживають не території окремого графства чи муніципалітету, на формування місцевих органів влади. Це – показник демократичності держави, високої правової культури на рівні вищих органів державної влади, піклування держави про політичні права людини. В українському ж законодавстві, на жаль, ще міститься прив'язка як до громадянства України, так і до реєстрації місця проживання при формуванні місцевих органів влади, що, на нашу думку, є застарілим, оскільки така

норма порушує принцип рівності людей, позбавляє права на участь у місцевому житті тих людей, які тимчасово проживають на території громади й мають бажання брати участь у політичному житті.

Особливістю місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії є те, що кількісний склад представників в органах місцевого самоврядування визначається відповідно до кількості жителів у певному графстві чи муніципалітеті. Так, наприклад, для комун установлюється такий розподіл місць у місцевих органах влади: до 5 000 жителів – 11 членів; від 5 000 до 10 000 – 19 членів; від 10 000 до 50 000 – 27 членів; від 50 000 до 100 000 – 35 членів; більше ніж 100 000 – 43 члени. Для графств понад 150 000 – 13 членів, від 150 000 до 200 000 – 27 членів, від 200 000 до 300 000 – 35 членів, більше ніж 300 000 – 43 члени. Ми підтримуємо позицію щодо встановлення пропорційної системи виборів до органів місцевого самоврядування, оскільки вважаємо, що така виборча система є більш демократичною. Зазначимо, що такий розподіл місць у представницьких органах місцевої влади є досить поширеним серед зарубіжних високорозвинених країн, а тому його застосування в Україні також є доцільним.

Представники місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії наділені досить широкими повноваженнями, які стосуються майже всіх сфер суспільного життя населення. Важливою ознакою децентралізації місцевого самоврядування в Норвегії є те, що в цій державі створюється так званий режим «найбільшої сприятливості», який застосовується за умови, що робота місцевих органів влади спрямовується на забезпечення соціальних інтересів осіб, котрі проживають на території муніципалітету. Конкретний перелік повноважень місцевих органів влади не закріплюється в законодавчих і нормативно-правових актах. Визначається лише принцип загальної компетенції, відповідно до якого муніципальна влада може реалізовувати свої повноваження в усіх сферах суспільного життя, самостійно розподіляти сфери впливу на підпорядкованій їй території. В Україні ж Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] чітко передбачено повноваження сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, повноваження сільського, селищного, міського голови, повноваження районних та обласних рад (ст. ст. 25–44) й не дозволено вихід за межі визначених законом повноважень.

Відсутність законодавчого закріплення повноважень місцевих органів влади ще раз наочно доводить, що Королівство Норвегії – держава із досить високим рівнем розвитку децентралізації влади на місцях, яка є ефективною і спроможною на вирішення важливих питань у будь-якій галузі життя. Така позиція законодавця свідчить про велику довіру як самої держави в особі її вищих органів влади до вирішення місцевими органами справ в окремому муніципалітеті, так і самого населення, яке покладає на місцевих посадовців усі проблемні питання, що виникають на їхній території. Ми ж вважаємо, що відсутність

законодавчого закріплення повноважень місцевої влади має як позитивні, так і негативні риси. До позитивних ми зараховуємо можливість вирішення справ і проблем без обмеження конкретних повноважень, можливість діяти на власний розсуд, але в межах правового поля, не порушуючи принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності держави, прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Негативним аспектом варто назвати можливість посадовими особами узурпувати владу, здійснювати беззаконня, перевищувати свої службові повноваження. Отже, зазначимо, що при здійсненні місцевого самоврядування в Україні, на жаль, недоцільно говорити про вищенаведену самостійність місцевої влади, оскільки наша країна ще не має такої високої правової свідомості серед представників влади, яка забезпечувала б можливість реально діяти на благо своєї місцевості, а не у власних інтересах.

Подібною до вищенаведеної ознаки є відсутність визначеної в законодавстві Норвегії виключної й делегованої компетенції місцевих органів влади. В українському законодавстві виключна й делегована компетенція сільських, селищних, міських рад чітко визначена та закріплена у ст. ст. 25 і 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Законодавством Норвегії здійснюється лише умовне розмежування компетенції між графствами й муніципалітетами. Так, визначено, що графства й муніципалітети мають відмінні функції. До зони відповідальності муніципалітетів належить таке: дитячі дошкільні заклади, початкова й середня освіта, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд літніх людей та інвалідів, спорт, церква, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування й землекористування. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню та спеціальну освіту й регіональний розвиток: дороги графства й громадський транспорт, регіональне планування та розвиток, розвиток бізнесу й промисловості, культури (музеї, бібліотеки). Утримання лікарень фінансується державою [8].

**Висновки.** Проаналізувавши найбільш вагомі правові позиції місцевого самоврядування в Королівстві Норвегії, зазначимо, що місцева влада в цій державі є досить важливою, оскільки саме на неї покладено основний тягар реалізації всієї державної політики на місцях, вирішення проблемних питань на рів-

ні графства чи муніципалітету. Невизначене коло повноваження органів місцевого самоврядування Норвегії є показником широкої децентралізації влади на місцях, значної самостійності, що активно підтримується на рівні держави. Контроль за діяльністю органів самоврядування розподілений між державою, громадянами та спеціальними незалежними організаціями. На нашу думку, саме широка самостійність у вирішенні місцевих справ є першоосновою ефективності функціонування місцевої влади в цій державі. Досвід роботи муніципальної влади Норвегії важливий для запровадження в Україні. Проте, на жаль, у сучасних умовах принципи роботи місцевої влади на теренах нашої держави не будуть ефективними, оскільки як владі загалом, так і кожному окремому громадянину необхідно зламати усталені стереотипи розуміння діяльності влади на місцях, подолати корупцію, переглянути ставлення до влади не як до ворога, а як до союзника в подоланні спільних проблемних питань. Тільки після усвідомлення цих та інших проблем, їх вирішення можна здійснювати кроки до становлення ефективного механізму місцевого самоврядування із застосуванням позитивних рис місцевої влади Королівства Норвегії.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спартак, 2001. – 251 с.
2. Ровинська К.І. Загальні принципи організації місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз // К. Ровинська // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2013. – Вип. 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd\\_2013\\_12\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_12_18.pdf).
3. Конституція Норвегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.norge.ru/constitusia/>.
4. Kåre Vøllan. Norway: Governmental, Decentralized and Trusted [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_CS\\_Norway.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_Norway.pdf).
5. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T150595.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150595.html).
6. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – С. 1416. – Ст. 448.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Фінанси органів місцевого самоврядування у Норвегії : Програма сприяння парламентові України / Міністерство Королівства Норвегії у справах місцевого самоврядування та праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pdf.org.ua](http://www.pdf.org.ua).