

## ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН З ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА БАЗОВОМУ РІВНІ

*Проаналізовано специфіку функціонування органів місцевого самоврядування в європейській країнах на базовому рівні. Виділено особливості організації влади на місцях. Означено основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; адміністративно-територіальна одиниця; рада; повноваження; відносини.

*The analysis of specificity of functioning of local government institutions in the European countries has been done. Features of the organization of local authorities have been allocated. The basic directions of the further development of local government in Ukraine have been designated.*

**Key words:** local government; administrative and territorial division; council; powers; relations.

Ефективний розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні потребує активних дій, спрямованих на організаційно-правове та економічне забезпечення децентралізації у сфері управління, втілення оптимальної моделі розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. У зв'язку з цим доцільним є вивчення, узагальнення та використання досвіду європейських країн.

Однією з характерних рис сучасного етапу розвитку України є пошук оптимальних шляхів поєднання історичних умов, накопиченого досвіду врядування та існуючих моделей місцевого самоврядування, які вдало функціонують в європейських країнах. Цим питанням присвячено низку праць вітчизняних науковців: Л. Грицака, О. Лазор, М. Марчука, І. Шелепницької та ін. У працях таких зарубіжних учених, як Ж. Багнар, Ж. Ляшом, З. Новіцькі висвітлено європейський досвід розбудови місцевого самоврядування. Водночас згадані праці не завжди містять комплексні порівняльні дослідження, спрямовані на аналіз можливостей використання європейського досвіду в умовах українських реалій, а це є необхідною передумовою ефективного розвитку України як унітарної децентралізованої держави.

Метою цієї роботи є узагальнення досвіду побудови систем місцевого самоврядування європейських країн на базовому рівні та визначення можливостей його застосування в Україні.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні склався у світовій практиці на рубежі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані в демократичні, правові держави.

В Україні самоврядні традиції з'явилися за часів Київської Русі у вигляді вічевої демократії, вони зберігалися та розвивалися і в Галицько-Волинському князівстві. Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, яке почало поширюватися на українські міста від середини XIV ст., особливо після входження земель України до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм. XIX – поч. XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування: запровадження станового та місцевого самоврядування, проведення земської реформи, метою якої було забезпечення по можливості повного та послідовного розвитку засад місцевого самоврядування. Земське самоврядування проіснувало 53 роки і було ліквідовано після Жовтневої революції 1917 р. Відповідно до Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р., конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації, який не був реалізований.

Нова історія місцевого самоврядування в Україні починається після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, який став першою спробою трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону, де передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування [5, с. 8–23; 6, с. 245–365; 7, с. 34–66; 18, с. 494–561].

Конституція України від 28 червня 1996 р. і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. визначають систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [1; 4]. Більш ніж десятирічний досвід їх реалізації свідчить про певні здобутки і прорахунки. Подальший розвиток місцевого самоврядування доцільно базувати на узагальненні досвіду, що накопичено в європейських країнах.

Останнім часом у більшості цих держав, у тому числі й у Франції, Італії та Польщі виявилася тенденція до зростання ролі місцевого самоврядування. Така політика обумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності, який визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими установами й порядок розподілу відповідальності цих органів перед населенням, виходячи з того, що система “питань місцевого значення”

повинна будуватися знизу. Також цей принцип закладено в основу Європейської хартії місцевого самоврядування і визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади в державі [9].

Багато в чому українська система влади нагадує французьку модель. Франція – це країна, яка є близькою до України нас не тільки за державним устроєм і географічним положенням, але ще й за площею та чисельністю населення. Тому використання позитивного досвіду цієї держави безумовно може бути корисним для України.

Вибір Італії для дослідження обумовлюється такими позиціями: унітарна парламентська республіка, яка займає одне з чільних місць серед країн Європи в демократичному та соціально-економічному розвитку; класичний представник континентальної моделі місцевого самоврядування, до формування якої прагне й Україна; подібність обох держав за параметрами (площею, кількістю населення й тривіневим адміністративно-територіальним устроєм); володіння багатим досвідом щодо процесу становлення сучасного місцевого самоврядування.

Щодо Польщі, то схожість суспільно-політичних процесів і ментальна близькість роблять польський досвід особливо актуальним для України. Ці дві країни є майже аналогічними за формою правління, державним устроєм і політичним режимом. Проте Польща сьогодні випереджає Україну за рівнем соціально-економічного розвитку і темпами здійснення демократичних перетворень, про успішність яких свідчать не лише внутрішня політична стабільність і зростання добробуту населення, але й посилення позицій Польщі на міжнародній арені.

Складовими частинами адміністративно-територіальної структури України є село (селище, місто, район у місті), район, область; Франції – комуна, департамент і регіон; Італії – комуна, провінція та область; Польщі – гміна, повіт, воєводство [1–3; 19]. У таблиці наведено характеристики цих країн та їх базових адміністративних одиниць.

Таблиця

Порівняльна характеристика базових адміністративно-територіальних одиниць обраних країн

Назва країни	Чисельність населення, чол.	Загальна площа, км <sup>2</sup>	Кількість адмін.-тер. одиниць базового рівня	Щільність населення (кількість осіб на 1 км <sup>2</sup> )	Кількість осіб на 1 адмін.-тер. одиницю
Україна	47281000	603700	14500 сільських, селищних і міських рад	≈ 78	≈ 3261
Франція	60181000	545630	37000 муніципальних рад	≈ 110	≈ 1627
Італія	57998000	294020	8103 муніципальних рад	≈ 197	≈ 7158
Польща	38623000	312000	2478 рад гмін	≈ 124	≈ 15586

Відповідно до наведеної інформації, можна констатувати, що найбільшою країною за чисельністю населення й кількістю адміністративно-територіальних одиниць є Франція, а найменшою – Польща. У Франції також найменша кількість осіб, що в середньому приходиться на одну комуна. Україна вирізняється невеликою щільністю населення, кількість осіб, що відноситься до базової адміністративно-територіальної одиниці, у два рази більше, ніж у Франції, але значно менше порівняно з Італією та Польщею.

Сьогодні в нашій країні активно обговорюється питання щодо укрупнення сільських і селищних рад, але, враховуючи дані щодо щільності населення, це може погіршити ситуацію з надання послуг населенню.

На сучасному етапі розвитку України сільські, селищні, міські ради представляють інтереси відповідних територіальних громад і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування. Вони правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає виключну компетенцію сільських, селищних і міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, відносяться питання самоорганізації ради й формування її органів, організації та функціонування системи місцевого самоврядування, економічного й соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю, здійснення контрольних функцій тощо. Ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень [4].

Виконавчі органи сільських, селищних та міських рад – їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Вони є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм державою повноважень – відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою. Очолює його відповідно сільський, селищний або міський голова. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено такі повноваження виконавчих комітетів рад:

– власні: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження рад, організація їх виконання; складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад; організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення; управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам; справляння плати за землю; встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом; сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури тощо;

– делеговані: статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності; видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних і комунальних організацій; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій; організація та контроль прикордонної та прибережної торгівлі; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування посідає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міст. Він виконує три основні функції: представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами й організаціями; головує на пленарних засіданнях відповідної ради; очолює виконавчий комітет відповідної ради. Діяльність голови ґрунтується на принципах законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, самостійності в межах визначених йому повноважень, підзвітності раді й відповідальності перед нею [4].

Комуна у Франції є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня. Вона має свій виборний орган прийняття рішень, муніципальну раду, виконавчий орган та мера, обраного муніципальною радою, депутати якої визначають напрямки муніципальної політики, приймають бюджет, управляють муніципальним майном, наглядають за будівлями, обладнанням початкових шкіл та вирішують, як повинно працювати муніципальне правління.

Мер має дві групи повноважень: як голова виконавчого органу комуни, мер виконує рішення муніципальної ради, пропонує та виконує бюджет, забезпечує збереження та раціональне використання майна комуни, маючи в розпорядженні муніципальну адміністрацію, яку він й очолює; як представник держави мер реєструє акти про шлюб, народження або смерть. Він також є офіцером судової поліції, тому уповноважений виконувати певні дії відносно переслідування карних злочинів, що підпадають під владу громадського прокурора. Мер також відповідає за виконання різних адміністративних завдань, включаючи публікацію законів і постанов, та за складання реєстру виборців. Акти мера – адміністративні накази, легітимність яких є предметом наступного контролю з боку суду, якщо вони видані мером в якості голови виконавчого органу комуни, або предметом ухвали префекта, якому доручено здійснювати адміністративний контроль за місцевим самоврядуванням.

Близько однієї тисячі жителів мешкає на території 80 % комун. Ця ситуація вимушує уряд заохочувати найменші комуни до злиття або створення асоціацій кількох комун [10; 11, с. 336–337; 19; 20; 21; 22, с. 117–125; 23, с. 121–128].

Комуна в Італії має виборні органи, муніципальні ради та виконавчі органи, муніципальні джунти, до складу яких входять асесори, що обираються зі складу ради. Головна посадова особа місцевого самоврядування на рівні комуни, мер (сіндако) поєднує функції голови комунальної адміністрації та урядового чиновника.

До основних повноважень та компетенції муніципальних рад належать такі: ухвалення статутів комуни та спеціальних агенцій, регламентів діяльності служб та надання послуг відповідно до основних законодавчих критеріїв щодо їх устрою та функціонування; затвердження фінансових та урбаністичних планів; укладання угод між комунами та провінціями, організація асоціативних форм співпраці; визначення завдань і норм функціонування для децентралізованих органів; організація публічних служб з надання

послуг населенню; упровадження та порядок стягнення податків; нагляд за діяльністю публічних комунальних закладів; затвердження витрат, закладених у бюджетах на виконання завдань; придбання та обмін нерухомості тощо. Комуни мають право проводити референдуми консультативного характеру з питань, які стосуються місцевої компетенції [11, с. 376–377; 12, с. 640–641; 13; 17].

Гміна в Польщі, так само як комуна у Франції та Італії є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня.

Виборними органами гміни є рада і уряд гміни з війтом (у сільських гмінах), бурмістром (у місько-сільських гмінах) чи президентом (у міських гмінах) на чолі, які обираються членами ради і є одноособовими представниками гміни, вони представляють виконавчий орган і несуть відповідальність за реалізацію завдань громади.

До сфери повноважень гмін належать усі громадські справи локального значення, які не є в компетенції інших органів. До завдань, які вирішує гміна, належать такі: технічна інфраструктура; соціальна інфраструктура; громадський порядок та безпека; екологія та територіальний устрій. Надання гміні нових завдань вимагає забезпечення необхідними фінансовими засобами для їх реалізації у вигляді збільшення власних доходів гміни чи субвенцій. Гміна може виконувати і завдання державної адміністрації, а також функції з приготування та проведення місцевого референдуму. Вона може бути сільською, місько-сільською та міською.

З метою спільного виконання громадських завдань гміни можуть створювати міжгмінні союзи. Вони можуть створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами, наприклад солецтво, на чолі з обраним мешканцями села солтисом [3; 8; 14–16].

Порівняльний аналіз повноважень, якими наділені базові адміністративно-територіальні одиниці країн, що розглядаються, свідчить про те, що вони є майже однаковими, пов'язані безпосередньо з діяльністю місцевого самоврядування і з виконанням завдань держави. Різниця в результатах роботи відповідних органів обумовлюється особливостями економічних, політичних і правових відносин, що існують між ними, та державою. Їх вивченню доцільно приділити увагу під час подальших розвідок.

Результати досліджень дозволяють зробити такі висновки:

- формування базових адміністративно-територіальних одиниць обумовлено географічними та історичними особливостями країн, їх зміни не повинні погіршувати якість і доступність послуг;
- повноваження сільських, селищних і міських рад в Україні є аналогічними з подібними представницькими органами країн Європи, різниця в результатах діяльності обумовлена організацією економічних, політичних і правових відносин;
- в умовах становлення демократичного суспільства і невеликого вітчизняного досвіду функціонування місцевого самоврядування держава має створити умови для його прискореного всебічного розвитку.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Одісей, 2007. – 48 с.
2. Конституція Італійської Республіки. – Режим доступу : <http://www.italia.ru.it/page/konstitutsia-italyanskoj>
3. Конституція Республіки Польща. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 – 97// ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
5. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. [для вищ. навч. закл.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. П. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
6. Бойко О. Д. Історія України : [навч. посіб.] / О. Д. Бойко. – К. : Академвидав, 2007. – 690 с.
7. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : [навч. посіб.] / В. Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 248 с.
8. Грицак Л. Досвід місцевого самоврядування у посткомуністичних країнах Європи та роль молоді у його застосуванні в Україні / Л. Грицак. – К, 2005. – 200 с.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування: збірка договорів Ради Європи : [офіц. вид.]. – К. : Парламентське вид-во, 2000. – 240 с.
10. Козич О. М. Теоретичні аспекти децентралізації в системі державного управління: закордонний досвід / О. М. Козич // Державне будівництво. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – № 3. – Режим доступу <http://www.kbuara.kharkov.ua>
11. Конституційне право зарубіжних країн : [навч. посіб.] / М. С. Горшеньова, О. В. Журавка та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., доповн. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
12. Конституционное право зарубежных стран : [учеб. для ВУЗов] / [М. В. Баглай, Г. В. Бобылев и др.] ; под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма ; Инфра-М, 2010. – 1088 с.

13. *Лазор О. Д.* Інститут комунального самоврядування в Італії: організаційно правовий аспект / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька // *Держава та регіони.* – 2007. – № 1. – С. 82–88. – (Серія “Державне управління”).

14. *Марчук М. І.* Територіальне самоврядування в системі публічної влади Республіки Польща / М. І. Марчук // *Право і безпека.* – 2004. – № 3. – С. 21–25.

15. *Марчук М. І.* Устрій: завдання місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польща / М. І. Марчук // *Вісник національного університету внутрішніх справ.* – 2004. – № 25. – С. 261–265.

16. *Новіцькі З.* Місцеве самоврядування в Польщі / З. Новіцькі. – Варшава, 2000. – 39 с.

17. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : [наук. розробка] / О. Д. Лазор, К. М. Кохалик, І. П. Шелепницька [та ін.] ; за заг. ред. О. Д. Лазор. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.

18. *Прієшкіна О. В.* Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : [навч. посіб.] / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – С. 135.

*Надійшла до редколегії 28.09.2010 р.*