



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ  
ТА ВРЯДУВАННЯ



О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко,  
О. Курінний, А. Школик, Н. Топпервін

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

Швейцарсько-український проект •  
Підтримка децентралізації в Україні

**DESPRO**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

**skat** Swiss Resource Centre and  
Consultancies for Development





Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO»

Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

Наукове видання

Київ – 2012

УДК 352.072.1(477)(076)  
ББК 66.3(4Укр)12я7  
Т48

*Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол №193/5 від 7 червня 2012 р.)*

**Рецензенти:**

д.ю.н. Нечай Анна Анатоліївна - професор кафедри права України Міжнародного науково-технічного університету ім. академіка Ю.Бугая;  
к.ю.н. Тимошук Віктор Павлович - заступник голови правління Центру політико-правових реформ.

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

*Підготовлено за сприяння Центру політико-правових реформ.*

*Висловлені в цій роботі погляди належать авторам і можуть не відображати офіційну позицію Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».*

**Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.**

**T48 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.**

**ISBN 978-966-8684-90-6**

Ця робота є дослідженням досвіду функціонування й динаміки реформування публічної адміністрації і державно-територіального устрою розвинутих західноєвропейських демократій (як-от: Іспанії, Італії, ФРН, Франції, Швеції, Швейцарії) та постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи (Польщі, Чехії) в контексті суспільно-правових процесів деконцентрації та децентралізації влади, утвердження фінансової самостійності місцевого і регіонального самоврядування для забезпечення його ефективності.

На основі опрацьованого матеріалу пропонується модель трансформації місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою України у напрямі надання широких повноважень органам місцевого самоврядування економічно самодостатніх громад і фінансового забезпечення їх реалізації. Зазначена модель відповідатиме засадам європейського права і буде зорієнтованою на максимальне задоволення потреб та інтересів населення.

Видання розраховане на експертів і науковців у галузях конституційного, адміністративного та фінансового права, посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, політичних діячів, громадських активістів.

УДК 352.072.1(477)(076)  
ББК 66.3(4Укр)12я7

- © DESPRO, 2012
- © Центр політико-правових реформ, 2012
- © Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., Курінний О., Школик А., Топпервін Н., 2012
- © Шишкін, макет, оформлення, 2012.

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

**Вориславська Олена Марківна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (**Розділи 1, 2, 3**).

**Заверуха Ірина Богданівна**, доктор юридичних наук, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (**Вступ, Розділ 5**).

**Захарченко Едуард Миколайович**, магістр з питань регіонального та місцевого розвитку, Лондонська школа економіки (**Розділ 4**).

**Курінний Олексій Вікторович**, експерт Центру політико-правових реформ, старший викладач кафедри міжнародного права і спеціальних правових наук факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» (**Висновки. Загальне редагування**).

**Шолик Андрій Михайлович**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (**Вступ. Загальне редагування**).

**Ніколь Топпервін (Nicole Törperwien)**, доктор права, провідний експерт-консультант незалежної консалтингової компанії Ximpulse, що спеціалізується на питаннях державного устрою та управління, правах людини. Переклад – **Марина Висоцька (Частина II)**.

# ЗМІСТ

<b>До читачів</b>	<b>6</b>
<b>Передмова</b>	<b>7</b>
<b>ЧАСТИНА I. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ</b>	<b>8</b>
<b>Вступ. Поняття і сутність децентралізації</b>	<b>9</b>
<b>Розділ 1. Сутність і призначення місцевого самоврядування: європейська доктрина та Україна</b>	<b>14</b>
1.1. Місцеве самоврядування як форма децентралізації влади та гарантія демократичного політичного режиму	14
1.1.1. Правова природа місцевого самоврядування та його місце у системі публічної влади демократичних держав	14
1.1.2. Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування	15
1.1.3. Становлення й розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні	17
1.2. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в європейських країнах	19
1.3. Європейські стандарти місцевого самоврядування в документах Ради Європи	24
<b>Розділ 2. Раціональна територіальна організація держави – запорука якісного функціонування місцевого самоврядування: досвід європейських держав щодо формування територіальної основи місцевого самоврядування</b>	<b>28</b>
2.1. Адміністративно-територіальний устрій як основа місцевого самоврядування держав Європи	28
2.1.1. Загальний огляд територіальної організації держав Європи	30
2.1.2. Адміністративно-територіальний устрій Франції	32
2.1.3. Адміністративно-територіальний устрій Німеччини	33
2.1.4. Адміністративно-територіальний устрій Польщі та Італії	
2.2. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід зарубіжних держав та пошук оптимальної моделі для України	34
2.2.1. Європейський досвід формування територіальної основи місцевого самоврядування	34
2.2.2. Проблеми становлення й реформування адміністративно-територіального устрою України	36
<b>Розділ 3. Функції та повноваження місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг: практика європейських держав та напрями реформування в Україні</b>	<b>39</b>
3.1. Основоположні принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації	39
3.2. Функції та повноваження місцевого самоврядування в країнах Європи: специфіка розподілу як фактор дієвості і забезпечення високої якості публічних послуг	41
3.2.1. Загальні закономірності належного розподілу завдань та компетенції публічної адміністрації на прикладі окремих європейських держав	41
3.2.2. Компетенція суб'єктів базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав	42
3.3. Функції та повноваження місцевого самоврядування в Україні: реформування в контексті європейської доктрини	50
<b>Розділ 4. Регіональний рівень управління місцевими справами в європейських країнах: специфіка становлення та сучасний досвід</b>	<b>52</b>
4.1. Принципи й джерела регіонального самоврядування в Європі	52
4.2. Розвиток регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про державу та територіальне урядування	54
4.2.1. Регіональне самоврядування у контексті розбудови «держави добробуту». Адміністративна деконцентрація	55

4.2.2. Неолібералізм і територіальне урядування. Децентралізація в епоху неоліберальної держави	56
4.2.3. Еволюція міжбюджетних відносин між центральними й регіональними та місцевими органами	57
4.3. Розвиток регіонального самоврядування в Європі у другій половині XX століття: основні тенденції	58
4.3.1. Зростання регіонів	58
4.3.2. Переосмислення централізації та фрагментація регіонів	59
4.3.3. «Міста-регіони» у другій половині XX століття	60
4.3.4. Регіони та європейська інтеграція. Регіональні ідентичності	61
4.4. Регіоналізація влади і демократичні перетворення: досвід Іспанії	63
4.4.1. Історичне підґрунтя іспанського прецеденту	63
4.4.2. Фіскальна децентралізація в Іспанії	64
4.4.3. Актуальність іспанського прикладу асиметричної децентралізації	65
<b>Розділ 5. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Місцеві фінанси та засади їх організації в окремих країнах Європи</b>	<b>67</b>
5.1. Зміст фіскальної децентралізації та критерії її оцінки	67
5.2. Зміст та система місцевих фінансів	68
5.2.1. Поняття місцевих бюджетів та їх структура	69
5.2.2. Цільові фонди місцевого самоврядування	70
5.2.3. Право власності та інші майнові права місцевого самоврядування	71
5.3. Основи правового регулювання місцевих фінансів у країнах ЄС	72
5.4. Основи бюджетного процесу за законодавствами Польщі, Чехії і Німеччини	75
5.5. Класифікація доходів бюджетів місцевого самоврядування на прикладі Польщі та Німеччини	78
5.6. Загальна характеристика видатків бюджетів місцевого самоврядування	82
<b>Висновки</b>	
<b>Список використаних джерел</b>	<b>83</b>
<b>ЧАСТИНА II. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	<b>85</b>
<b>Вступ</b>	<b>90</b>
<b>Розділ 1. Місцеве самоврядування відповідно до швейцарської традиції</b>	<b>90</b>
1.1. Пояснення термінів і категорій	90
1.2. Призначення і важливість місцевого самоврядування	92
1.3. Система місцевого самоврядування у Швейцарії	93
<b>Розділ 2. Місцеве самоврядування як частина політичного устрою Швейцарії</b>	<b>95</b>
2.1. Швейцарський мультикультуралізм	95
2.2. Швейцарський федералізм та місцеве самоврядування	96
2.3. Швейцарська демократія та місцеве самоврядування	96
<b>Розділ 3. Інституційні структури місцевого самоврядування у Швейцарії</b>	<b>97</b>
3.1. Структура органів місцевого самоврядування	97
3.2. Законодавчі органи місцевого рівня	97
3.3. Виконавчий орган місцевого самоврядування	98
3.4. Адміністрація органів місцевого самоврядування	98
<b>Розділ 4. Народ Швейцарії: громадська участь на місцевому рівні</b>	<b>99</b>
4.1. Вибори на місцевому рівні	99
4.2. Безпосередня участь громадян	100
<b>Розділ 5. Повноваження та ресурси місцевого самоврядування у Швейцарії</b>	<b>101</b>
<b>Розділ 6. Відносини органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної адміністрації</b>	<b>103</b>
6.1. Відносини між органами місцевого самоврядування та вищими рівнями державної влади	103
6.2. Відносини між місцевими органами самоврядування та злиття комун	103
<b>Післямова. Уроки швейцарського самоврядування</b>	<b>105</b>
<b>Список використаних джерел</b>	<b>106</b>

## ШАНОВНИЙ ЧИТАЧУ!

Підтримку децентралізації та реформи місцевого самоврядування визнано одним з ключових пріоритетів стратегії співробітництва Швейцарії з Україною. Розпочатий у 2007 р. у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» сконцентровано на започаткуванні ефективної моделі управління та участі громадян у процесах ухвалення рішень як обов'язкової складової сталого розвитку держави та демократизації суспільства.

На сьогодні очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є те, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад наголос роблять на прикладному характері знань, опануванні можливостями їх використання у повсякденній практиці. Це стало лейтмотивом започаткування DESPRO серії навчальних модулів «Децентралізація та врядування», яка налічує понад десяток книг – посібники, наукові видання, есе, рекомендації.

Ці модулі призначено для використання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань «Державне управління», їх самоосвіти, практики врядування та навчання тренерів.

Матеріали серії – це не книги для полиці, а інструменти для навчання ефективному врядуванню, які, у свою чергу, потребують розроблення стратегії їх використання, створення шаблонів навчальних продуктів відносно стратегії; передбачення відповідних ресурсів. За умови належної підготовки викладачів і тренерів навчальні заклади, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, можуть трансформувати навчальні модулі серії для використання у тренінгах, семінарах, круглих столах, ситуаційних вправах, ділових іграх, на стажуванні, лекціях, у проектах та формалізованих документах практики врядування. При цьому обов'язково потрібно враховувати потреби цільової групи, яка запрошується на навчання, психологічні, вікові, ментальні, гендерні та професійні особливості учасників.

Сподіваємось, що модулі серії «Децентралізація та врядування» знайдуть свого небайдужого, дієвого читача, спроможного адаптувати запропоновані знання в ефективні навчальні продукти та практику врядування.

**Оксана ГАРНЕЦЬ**

Керівник проекту DESPRO в Україні

**Йорг КРІСТЕН**

Директор проекту DESPRO



## ПЕРЕДМОВА

Зміст цієї книги формувався впродовж тривалого часу, що було зумовлено різними чинниками, починаючи від непростого узгодження плану видання і завершуючи різноплановими можливостями авторів здійснити заплановане.

Однак, незважаючи на те, що ідею книги було сформульовано понад три роки тому, обрана тематика жодним чином не втратила актуальності. Станом на сьогодні істотних кроків з реформування адміністративно-територіального устрою та органів публічної адміністрації в Україні не було здійснено – попри наявність численних ідей і напрацювань у цьому напрямі.

З іншого боку, зазначене реформування є суспільно необхідним. Адже існуючий адміністративно-територіальний устрій держави має принципові недоліки, які унеможливають децентралізацію та ефективне функціонування місцевого самоврядування в інтересах громадян.

Ідею децентралізації публічної влади, якій присвячено це видання, реалізовано в тому чи іншому варіанті у переважній більшості розвинутих держав світу. Завдяки децентралізації ефективність публічної влади загалом у багатьох демократичних державах було піднято на якісно новий рівень. Водночас реалізація цієї ідеї в Україні повинна бути виваженою і враховувати особливості розвитку суспільних та державних інститутів, що склались у нашій країні.

Книга складається з двох частин, які готувалися різними авторами. Перша частина висвітлює погляд українських науковців. З огляду на комплексність обраної тематики до авторського колективу були залучені фахівці різного фахового досвіду. Передусім, це науковці-юристи: Бориславська Олена Марківна – фахівець з конституційного права, Заверуха Ірина Богданівна – з фінансового права, Школик Андрій Михайлович – з адміністративного права. Інший досвід представляє Захарченко Едуард Миколайович – політолог за освітою, здобутою в Україні, та магістр з питань регіонального й місцевого розвитку Лондонської школи економіки. Відповідно, наповнення окремих розділів містить відмінні, але взаємодоповнюючі акценти. Зокрема в Розділі 4 аналізуються економічні, соціальні та політичні передумови запровадження регіонального самоврядування у державах Європи, а не правові аспекти, що є превалюючими в інших розділах.

Слід зазначити, що Розділ 5 «Фінансове забезпечення місцевого самоврядування» був написаний ще у 2009 році і з об'єктивних причин не міг бути доопрацьованим перед друком книжки, тобто зміни законодавства аналізованих держав за 2010 - 2011 роки у тексті не відображено.

Другу частину книги присвячено досвіду Швейцарії, де історично склались особливі підходи до організації та функціонування публічної влади. Вона написана швейцарським автором Ніколь Топпервін, провідним експертом незалежної консалтингової компанії «Ximpulse» з міста Базель.

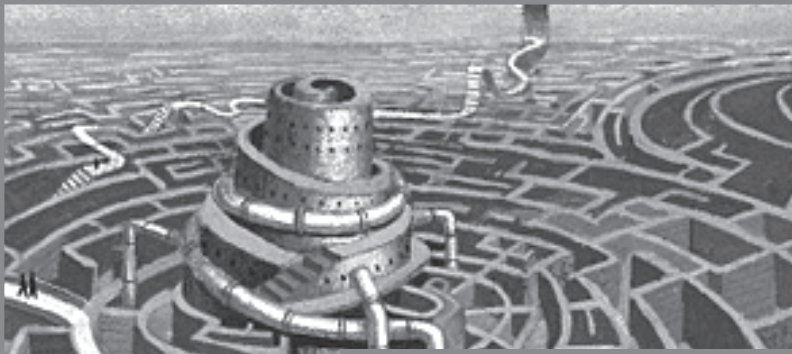
Окремі частини і навіть розділи цієї книги зберігають особливості поглядів авторів на предмет викладу і є дещо відмінними за своїми акцентами та змістом. Однак сподіваємось, що видання, розкриваючи таку багатоаспектну тему і демонструючи низку не завжди відомих механізмів організації публічної влади в зарубіжних державах, знайде зацікавлених читачів. Передусім – серед політиків та публічних службовців, а також науковців, студентів та представників громадськості, яким не байдужий майбутній розвиток Української держави та місцевого самоврядування в ній.

Особливу подяку хочеться висловити Швейцарсько-українському проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», який підтримав ініціативу проведення даного дослідження й надав фінансову та організаційну допомогу в його реалізації і здійсненні цього видання.

**Ігор КОЛІУШКО**

*Голова Правління*

*Центру політико-правових реформ*



ЧАСТИНА I

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

## ВСТУП

### ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Кожен із зазначених аспектів буде детально висвітлено у цьому виданні. Однак передусім нагадаємо, що децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом.

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах.

Перш ніж перейти до аналізу конкретних аспектів децентралізації, спробуємо окреслити базові підходи до цього поняття та передумови їх наявності у науковій літературі.

Виходячи з принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. В свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

*Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня.* Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом.

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів) чи може становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

У даному контексті необхідно розкрити сутність понять «орган влади», «управління» та «урядування». Так, правова категорія управління нерозривно пов'язана із реалізацією влади і передбачає ієрархічні

відносини кон-тролю-підпорядкування між суб'єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб'єктом – з іншого. Водночас урядування змістовно є ширшою категорією, включаючи не лише управлінський вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, але й виконання ним інших функцій в інтересах суспільства: захист прав, надання адміністративних послуг. На сьогодні урядування, а отже й управління, можуть та повинні здійснюватись не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадянське суспільство і так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження. Долучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах<sup>1</sup>. Отож, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом.

Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування. Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування. Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, нині не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні<sup>2</sup>, адже станом на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку. Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу<sup>3</sup>:

- *Територіальна децентралізація* – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.
- *Функціональна децентралізація* – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

<sup>1</sup> Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. – Warszawa: LIBER, 2002. – S. 49.

<sup>2</sup> Panejko J. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. – Wilno, 1934. – S. 131.

<sup>3</sup> Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Whydyka Wiedza o społeczeństwie. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. – S. 53, 365.

- *Предметна децентралізація* – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.
- *Вертикальна децентралізація* означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).
- *Горизонтальна децентралізація* – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Специфічною формою децентралізації административних функцій є *делегування повноважень* – наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. При децентралізації влади делегування повноважень є конкретизованою системою виконання повноважень та відповідно реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання. Метод делегування повноважень може бути реалізовано на різних рівнях адміністрації, а також всередині конкретного органу (від керівника – підлеглому). Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності, самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може застосовуватись адміністрацією як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством.

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти<sup>4</sup>:

1. *Децентралізація політична* (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.
2. *Децентралізація административна* полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.
3. *Децентралізація фінансова* передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад.

Важливо також, щоб децентралізована система урядування передбачала оптимальні характеристики складу й керівництва (чисельність, рівень кваліфікації) і забезпечувалась належним виконавчим апаратом.

Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні. З огляду на це децентралізація охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації.

Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації». На відміну від децентралізації, яка передбачає розпорошення існуючої центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування. Тоді як для держав континентальної Європи характерний так званий «принцип презумпції» завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – радше як інституту гро-

<sup>4</sup> Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruškowski (red.). – Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006. – S. 163.

мадянського суспільства, аніж елементу механізму держави<sup>5</sup>.

Самостійність і незалежність децентралізованої публічної адміністрації пов'язана з правом. Тільки право визначає відповідну систему органів; гарантує самостійність відповідних суб'єктів і окреслює межі їх компетенції; визначає механізми нагляду і контролю. Усі без винятку органи, підприємства, установи, організації, інші суб'єкти зобов'язані діяти згідно з чинним законодавством. Отже, характерною ознакою децентралізованої моделі управління є визначення у законодавстві спеціальних переліків функцій і повноважень, що реалізуються відповідними органами самостійно і незалежно від інших органів. Крім того, децентралізація влади передбачає функціонування установ та організацій, які виконують завдання публічного характеру, проте не перебувають у жодному ієрархічному підпорядкуванні із органами публічної влади і підлягають нагляду винятково з боку спеціальних компетентних органів. Це, відповідно, передбачає розмежування завдань і функцій публічного характеру, що виконуються різними за правовим та організаційним статусом суб'єктами.

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є<sup>6</sup>:

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);
- реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації;
- завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;
- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;
- період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;
- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті.
- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;
- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки і комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін;
- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення, тощо;
- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;
- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;
- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращання, вдосконалення, виправлення помилок тощо;
- територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. В цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> Kosek-Wojnar M., Surówka K. Podstawy finansów samorządu terytorialnego. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007. – S. 26.

<sup>6</sup> Robbins S. P., DeCenzo D. A. Podstawy zarządzania. – Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2002. – S. 235–236; Knosala E., Nauka administracji. – Warszawa, 2006. – S. 121–135, 136–167; Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. – Warszawa, 2004; Leoński Z. Nauka administracji. – Warszawa: C. H. BECK, 2004. – S. 28–35, 58–92; Łukasiewicz J. Zarys Nauki administracji, wyd. II. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, 2005.

<sup>7</sup> Robbins S. P., DeCenzo D. A. Podstawy zarządzania. – Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2002. – S. 235–236; Knosala E., Nauka administracji.

- автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;
- ризик реалізації одиничних амбіцій;
- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;
- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений.

У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій. Окремі такі органи (наприклад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади), збережуть власні повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. В будь-якому разі все залежить від державного устрою, державної політики, а також визначених критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації.

Держави, які формувались у рамках соціалістичної ідеології та правової традиції, командно-адміністративної системи та планової економіки, часто окреслюють децентралізацію як самоціль, при тому що це не обов'язково дозволяє сформулювати конкретні задачі для успішної реалізації відповідних реформ. Крім того, проблему в таких державах становить тісне переплетіння реформ у різних сферах управління (бюджетна, фінансова, інституційна, податкова, територіальна, соціальна тощо). Загалом необхідними є політична реформа, адміністративна реформа, реформа фінансової системи, судова реформа, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади. Прірва між теорією і практикою є також наслідком складності (заплутаності) зовнішнього вираження правил, які окреслюють систему децентралізації управління в державі<sup>8</sup>. Крім цього, правила вимагають реорганізації низки органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату; дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації, а водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне провадження перелічених реформ, тож успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу. В середині минулого століття тема децентралізації була чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, а також країн Східної Європи, цей процес розпочався тільки на початку 90-х років. Однак на сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес названих держав (як-от, Республіки Польща) у цьому напрямі та про досягнення ними загальної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращання місцевої інфраструктури тощо. Проте для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як централізація і децентралізація, концентрація і децентрація, не визначеними залишаються їх відмінності. В національній юридичній науці, а також серед населення, домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість

– Warszawa, 2006. – S. 121–135, 136–167; *Knosala E.* Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. – Warszawa, 2004; *Leoński Z.* Nauka administracji. – Warszawa: C.H. BECK, 2004. – S. 28–35, 58–92; *Lukasiewicz J.* Zarys Nauki administracji, wyd. II. – Warszawa: Prawnicze Lexis Nexis, 2005.

<sup>8</sup> *Bahl R., Martinez-Vazquez J.* Sequencing Fiscal Decentralization The World Bank. Policy Research Working Paper Series. – 05.2006. – № 3914.

населення України пам'ятає, що таке централізація. Навряд чи таке розуміння можна назвати позитивним явищем. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, рівнем розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак саме лиш заперечення минулого не дає чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку;
- інші передумови.

Отже, однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави. Саме тому вивчення досвіду європейських країн щодо реформування адміністративно-територіального устрою і організації та функціонування публічної адміністрації має велике значення для вдосконалення все ще недостатньо ефективної системи місцевого самоврядування України. З огляду на зазначене, європейський досвід децентралізації завдань і функцій (запровадження місцевого та регіонального самоврядування) на тлі українських реалій – і буде предметом даного дослідження.



# РОЗДІЛ 1

## СУТНІСТЬ І ПРИЗНАЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКА ДОКТРИНА ТА УКРАЇНА

### 1.1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ГАРАНТІЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

#### 1.1.1. *Правова природа місцевого самоврядування та його місце у системі публічної влади демократичних держав*

Демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях, реальні засоби впливу народу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі народу та їх змінність. Поза сумнівами, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Мова йде як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий.

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, які функціонують на місцях (міське управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (міське самоврядування). Однак саме міське самоврядування закономірно вважається необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів). У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру з допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, але, передусім, шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Власне, цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших.

Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, адже централістичні засади не допускають реалізацію публічно-владних функцій незалежними суб'єктами владних повноважень, що існують у межах держави. За таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі – підпорядковані їй. Натомість демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У цьому контексті міське самоврядування є формою самоорганізації населення, тобто функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою (інститутом) і таким організаційно-правовим механізмом урядування, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв'язання місцевих проблем.

Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалін будь-якого демократичного режиму також і в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Відповідно

до положень цього документа, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства відповідної держави.

Отже, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

Незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за демократичного режиму їх не слід розривати і, тим паче, протиставляти. Місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективно й оперативне управління місцевими справами.

### 1.1.2. Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Так, Конституція *Королівства Іспанія* від 1978 року<sup>9</sup> містить окремий розділ, присвячений вказаним питанням. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» включає три глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції *принцип автономії*, згідно із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території (*Comunidad autónoma*) – володіють автономією при вирішенні своїх справ.

Загалом в Іспанії існує 17 автономних територій (п'ять областей та 12 регіонів), що включають у себе 50 провінцій і більше восьми тисяч муніципалітетів, а також два міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки. Модель іспанської автономії передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» (*Nacionalidades históricas*) як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожен із муніципалітетів та провінцій. Розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави (ст. 149) та автономних територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Поряд із цим, питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави,

<sup>9</sup> Конституція Іспанії (1978 р.)// [www.senado.es/constitu/index.html](http://www.senado.es/constitu/index.html)

можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їх статутів (ч. 3 ст. 149). Можливість розширення компетенції автономних територій шляхом внесення змін до їх статутів передбачено й ч. 2 ст. 148. Конституційне закріплення виключної компетенції автономних територій є також гарантією їх самостійності у вирішенні всіх справ у межах, визначених Конституцією предметів відання.

У Конституції Іспанії чітко визначено питання, щодо яких тільки держава може приймати законодавчі та управлінські рішення (ст. 149), а також ті, щодо яких автономні території можуть приймати як рішення локального рівня, так і законодавчі норми за умов додержання принципів, основ та директив, установлених конституційним законом (ч. 1 ст. 150). Передбачено можливість делегування державою окремих повноважень автономним територіям шляхом прийняття органічного закону (ч. 2 ст. 150).

Поряд із широкою автономією територіальних одиниць в Іспанії існує контроль за діяльністю органів автономних територій, форми та межі якого чітко і вичерпно визначені Конституцією. Так, згідно зі ст. 153, контроль за діяльністю органів автономних територій здійснюється: а) Конституційним судом щодо конституційності їх нормативних актів, що мають силу закону; б) Урядом після отримання висновку Державної ради щодо здійснення делегованих повноважень; в) органами адміністративної юстиції стосовно автономного управління та його регламентарних норм; г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету.

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947р.<sup>10</sup> (у редакції Конституційного закону № 3 від 18.10.2001) комуни (громади, іт. Comuni, англ. Municipalities), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають державно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, встановлюючи при цьому сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції (ст. 117). В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118). Крім того, у Конституції міститься конституційна гарантія підтримки вираженню ініціативи громадянами: «держава, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативі громадян і їх об'єднань – щодо їх діяльності в суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності» (ч. 4 ст. 118).

Проаналізувавши положення Конституції Італії, доходимо висновку, що для організації самоврядування у цій державі застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене вище конституційне положення – «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5).

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х роках рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 року. Впродовж 1982 – 1986 років у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію.

Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Законом від 1982 року «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки. Найбільш істотні зміни відбулися саме у цій сфері, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Тож, без сумніву, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях. Таким чином, еволюція змін в адміністративній системі розпочалася ще до 1981 року, коли виникли та набули поширення відповідні суспільні очікування, а закони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес.

<sup>10</sup> Конституція Італійської Республіки (1947 р.)// [www.senatoit/documenti/repositoryistituzioneinglesepdf](http://www.senatoit/documenti/repositoryistituzioneinglesepdf).

Проте варто зауважити, що успіх французької децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів та схвалення реформи громадянами. Децентралізація призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою і місцевими органами влади, передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим.

Останній етап реформи, яка ще не вважається завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним законом від 28.03.2003 р. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади, фр. communes), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. *Територіальні колективи* (фр. collectivités territoriales) мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції (ч.2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 1958 р.<sup>11</sup>). Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування.

Посттоталітарні і постсоціалістичні країни, характерною рисою яких була централізована модель організації місцевої влади та фактична відсутність самоврядування, зазвичай також організують систему місцевої публічної влади на основі принципу децентралізації. При цьому утворюється система публічної адміністрації, що включає, з одного боку, самоврядні територіальні громади з органами, що ними утворюються та є відповідальними перед ними, а з іншого – місцеві органи державної влади, що виконують окремі загальнодержавні функції, які недоцільно передавати органам місцевого самоврядування, та здійснюють контроль за законністю діяльності останніх. Таким шляхом пішла, зокрема, *Польська Республіка*, у якій з 1989 року здійснювались адміністративна та адміністративно-територіальна реформи. Вони проходили у кілька етапів:

- I. Відродження самоврядування на рівні гмін (1989 р.);
- II. Прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 08.03.1990 р.;
- III. Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994–1996 рр.);
- IV. Реформа адміністративно-територіального устрою (1998–1999 рр.).

Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ.

У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща<sup>12</sup> зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади. А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці Республіки Польща становить самоврядну громаду (територіальний колектив); місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність.

### 1.1.3. Становлення й розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні

Після проголошення незалежності в *Україні* також постала проблема організації місцевої публічної влади відповідно до проголошеного принципу демократичної держави. Фактично з 1990 року в Україні розпочався процес децентралізації влади. Так, 7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР 12-го скликання прийняла Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>13</sup>, де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають,

<sup>11</sup> Конституція Французької Республіки (1958 р.)// [www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp).

<sup>12</sup> Конституція Республіки Польща (1997 р.)// [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm).

<sup>13</sup> Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 07.12.1990 № 533-XII Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – ст. 5.

усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази.

Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради народних депутатів (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Зокрема в Законі УРСР від 1990 р. зазначалося: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є *державними органами місцевого самоврядування*».

Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»<sup>14</sup>, яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням; замість державних адміністрацій, запроваджених новою редакцією Закону про місцеве самоврядування 1992 року, знову відновлювались виконавчі комітети. Згідно із Законом 1994 року, всі місцеві Ради, від сільських до обласних, ставали органами місцевого самоврядування, і на них могли додатково покладатися функції органів державної влади. Іншими словами, Закон від 1994 року поширив місцеве самоврядування на всі рівні адміністративно-територіального устрою України, а не лише на рівень населених пунктів, як це передбачалося Законом 1992 року.

Наступна реформа місцевого рівня публічної влади була зумовлена прийняттям Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Цей етап реформування за своїм змістом став згортанням децентралізації. Він передбачав ліквідацію виконавчих комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад<sup>15</sup>. Відповідно до Конституційного Договору, Указом Президента від 30.12.1995 головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад було делеговано повноваження органів державної виконавчої влади та встановлено відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також відповідними головами державних адміністрацій<sup>16</sup>.

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Адже з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централизованної системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованної на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.). Тому закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України – як акті найвищої юридичної сили – мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку.

На цьому етапі розвитку України як демократичної держави, що намагалася побудувати децентралізовану систему публічної влади, Конституція відіграла вагомий роль. По-перше, вона на найвищому засадничому рівні закріпила право громади на місцеве самоврядування (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування є однією із засад конституційного ладу України – ст. 7 Конституції України<sup>17</sup>).

<sup>14</sup> Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 № 3917-XII Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – ст. 145.

<sup>15</sup> Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 08.06.1995 № 1к/95-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – ст. 133.

<sup>16</sup> Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад» від 30.12.1995 № 1194/95 Урядовий кур'єр. – 06.01.1996. – № 3–4.

<sup>17</sup> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 142.

По-друге, Конституція чітко визначила недержавну природу місцевого самоврядування. По-третє, вона дала змогу частково децентралізувати владу.

Проте сьогодні, на наш погляд, чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою його стримують. Причини ж недостатньої ефективності місцевої публічної влади, як видається, частково закладені у самій її конституційній моделі. Так, Конституція України містить базове положення про те, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади села, селища, міста здійснювати управління місцевими справами. Таке формулювання допускає можливість фактичної відмови громади від самоврядування, або ж неповної, неналежної його реалізації в умовах низького рівня правосвідомості і правової культури населення даної територіальної одиниці.

Громади можуть здійснювати своє право самостійно (через форми прямої демократії) або через органи місцевого самоврядування: представницькі (сільські, селищні, міські ради) та виконавчі. Ці суб'єкти діють на первинному (базовому) рівні місцевого самоврядування.

Водночас Конституція закріпила своєрідний статус районних і обласних рад: вони є представницькими органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області. Населення ж району та області не визнаються «районними» чи «обласними» громадами, а відтак правом на самоврядування не володіють. Вказані представницькі органи, таким чином, утворюють так званий вторинний (похідний) рівень самоврядування.

Зауважимо, що і на базовому, і на похідному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. На базовому рівні це, передусім, відсутність належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової бази) та невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування. Щодо так званого вторинного (похідного) рівня самоврядування (район і область), наголосимо, що недостатня ефективність його функціонування спричинена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної рад (ч.4 ст. 141). Згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>18</sup> виконавчий апарат районних та обласних рад не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради (ч. 2 ст. 58). Звідси – не виправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування.

Тож особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Найефективніше розв'язання окреслених та низки інших проблем розвитку місцевого самоврядування може бути здійснене у комплексі – шляхом реформування системи місцевої публічної влади, змістом якого має стати подальша децентралізація. При цьому важливе значення має використання позитивного досвіду зарубіжних, зокрема, європейських держав, що вже пройшли шлях децентралізації.

## 1.2. КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Становлячи одну із підвалин конституційного ладу зарубіжних держав, місцеве самоврядування є об'єктом конституційного регулювання. Проте обсяг, межі та особливості конституційного регулювання цього питання є різними.

<sup>18</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.

Однією із перших конституцій, де згадувалося про місцеве управління, була Конституція Бельгії від 1831 року. У ХХ столітті норми про місцеве самоврядування та місцеве управління стали досить поширеними у текстах конституцій європейських держав. Це пов'язано передусім із поширенням уявлень про демократичну правову державу та прагненням враховувати вимоги міжнародно-правових актів щодо організації місцевої публічної влади.

Норми про місцеве самоврядування та місцеве управління містяться у різних розділах чинних європейських конституцій: у розділах, присвячених територіальному устрою держави (Розділ V Конституції Італії від 1947 р., Розділ VIII Конституції Іспанії від 1978 р.) чи системі публічної влади та управління загалом (Розділ II Основного Закону ФРН від 1949 р., Глава VIII Конституції Нідерландів від 1983 р.) або в спеціальному розділі, присвяченому виключно цим органам (Розділ XII Конституції Франції від 1958 р., Глава VII Конституції Республіки Польща від 1997 р.).

Аналіз змісту конституційного регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних державах засвідчує різний обсяг регулювання правових аспектів самоврядування – від детального до лаконічного, що дає підстави поділити конституції зарубіжних держав за цим критерієм на декілька груп. Така класифікація дає змогу краще осягнути особливості регулювання місцевого самоврядування у країнах Європи та сприятиме ефективнішому використанню позитивного досвіду зарубіжних держав.

Залежно від обсягу правового регулювання місцевого самоврядування у конституціях їх можна поділити на:

1. Конституції, які містять конституційні основи місцевого самоврядування або які детально регулюють місцеве самоврядування;
2. Конституції, в яких місцеве самоврядування гарантовано, а також фрагментарно закріплено окремі його аспекти (через конституційний інститут політичних прав громадян, конституційне регулювання відносин власності та конституційно закріплену фінансову систему держави);
3. Конституції, які не регулюють місцевого самоврядування.

Найбільш чисельною серед європейських держав є перша група конституцій, що є свідченням їх ставлення до місцевого самоврядування як до фундаментальної засади конституційного ладу та важливого конституційно-правового інституту. Детальне правове регулювання місцевого самоврядування притаманне, зокрема, Федеральному конституційному закону Австрії від 10.11.1920 р., у якому чітко регламентовано правовий статус громади як суб'єкта місцевого самоврядування, її функції, структуру сформованих громадою органів, їх повноваження, розподіл компетенції між Федерацією та органами місцевого самоврядування, встановлено можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування, порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади тощо.

Деталізований підхід до регулювання питань функціонування місцевої публічної влади міститься і в Конституції Бельгії від 07.02.1831, про яку згадувалося вище, і в Конституціях Італійської Республіки, Королівства Іспанії, Французької Республіки, що були предметом аналізу у попередньому підрозділі цієї праці, у конституціях Португалії від 1976 р., Греції від 1975 р., а також низки інших держав.

Вибір між детальним конституційним регулюванням місцевого самоврядування та встановленням лише конституційних основ місцевого самоврядування у європейських країнах часто зумовлюється певними історико-політичними причинами. Так, перехід від авторитарного політичного режиму до демократичного зазвичай супроводжувався детальним конституційним регулюванням демократичних засад устрою держави та конкретних механізмів їх реалізації. У таких країнах місцеве самоврядування, що складає основу демократичної організації влади, стало предметом детальної регламентації у конституційних текстах (Греція, Португалія, постсоціалістичні держави).

Вибір методів та обсягів конституційного регулювання місцевого самоврядування у державах Європи зумовлений і порядком внесення змін до конституції. У більшості держав, у яких процедура внесення змін до Конституції не є складною, місцеве самоврядування врегульовано детально (Португалія, Словаччина, Угорщина, інші держави). Водночас, у державах, у яких внесення змін до тексту конституцій відбувається за складною процедурою та вимагає кваліфікованої більшості голосів членів парламенту або

затвердження рішенням референдуму, передбачаються лише конституційні основи місцевого самоврядування (Ірландія, Іспанія, Польща та ін.).

Некодифікована Конституція Швеції й Основний закон Фінляндії містять лише базові засади організації місцевої публічної влади. У «Формі правління» від 27 лютого 1974 р., як одному з конституційних законодавчих актів Швеції, зазначається, що «в державі існують первинні комуни і ландстинг комуни. Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть стягувати податки для виконання своїх завдань». У § 51 розділу 4 Конституційного акта Фінляндії від 19 липня 1919 р. (що діяв до ухвалення нової Конституції в 1999 р.) вказувалося, що «управління комунами повинно ґрунтуватися на громадянському самоврядуванні відповідно до вимог, передбачених відповідними законами».

Менш детальне конституційне регулювання місцевого самоврядування характерне й для держав із федеративним устроєм, щоправда, за винятком Австрійської Республіки. Так, в Основному Законі ФРН від 1949 року лише зазначається, що «в землях, округах та громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів... Громадам має бути надано право регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти» (ст. 28).

Далі окреслимо належність конституцій держав Європи до того чи іншого виду за поданою вище класифікацією та назвемо норми, що регулюють організацію публічної влади на місцях.

Таблиця І.1.1

**Конституції держав Європи, які містять конституційні основи місцевого самоврядування або які детально регулюють місцеве самоврядування**

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Федеральний Конституційний Закон Австрії <sup>19</sup> від 10 листопада 1920 р. зі змінами.	Розділ IV. «Законодавча та виконавча влада земель». Підрозділ С. «Муниципалітети». Статті 115, 116, 116 а, 117, 118, 118 а, 119, 119 а, 120.
Конституція Князівства Ліхтенштейн від 05 жовтня 1921 р. зі змінами від 2000 – 2003 рр. <sup>20</sup>	Глава IX. «Адміністративні органи та цивільні службовці»: стаття 108 (вимога щодо принесення присяги муніципальним службовцем), стаття 109 (відповідальність органів місцевого самоврядування та муніципальних службовців). Глава X. «Питання місцевого самоврядування»: статті 110–111.
Конституція Ірландії від 29 грудня 1937 р. зі змінами. <sup>21</sup>	Стаття 28А «Місьцеве самоврядування» (включає п'ять частин, які детально регулюють статус місцевого самоврядування).
Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. зі змінами.	«Основоположні принципи»: стаття 5 (принципи автономії та децентралізації). Глава V. «Регіони, провінції, муніципалітети»: статті 114, 116–123, 126–127, 131–133.
Конституція Республіки Угорщина від 20 серпня 1949 р. зі змінами, внесеними у 2004 р. Актом № CIV.	Глава I. «Основні положення»: стаття 12 (Держава поважає власність органів місцевого самоврядування). Глава VII. «Уряд»: пункт d) частини першої статті 35 (Уряд гарантує у співпраці з Міністром внутрішніх справ моніторинг юридично значимих дій органів місцевого самоврядування). Глава IX. «Місьцеве самоврядування»: статті 41–44/с. Глава XII. «Основні права і обов'язки»: стаття 70 (право бути обраним до органів місцевого самоврядування). Глава XIII. «Основні принципи виборів»: стаття 71 (вибори членів представницьких органів місцевого самоврядування та мерів).

<sup>19</sup> European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980)// conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm .

<sup>20</sup> European Charter for Regional or Minority Languages (1992)// conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm .

<sup>21</sup> Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 30. – Ст. 259.



Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. зі змінами станом на 23 липня 2008 р.	Розділ XII. «Про територіальні громади»: статті 72–75-1. <i>Конституційне регулювання було істотно деталізовано після внесення останніх змін.</i>
Конституція Республіки Кіпр від 16 серпня 1960 р.	Частина XII. «Різні положення»: статті 173–178.
Конституція Князівства Монако від 16 грудня 1962 р. зі змінами.	Розділ IX. «Комуна»: статті 78–87.
Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. зі змінами.	Глава IX. «Комуни»: статті 107–108.
Конституція Греції від 11 червня 1975 р. зі змінами станом на 27 червня 2008 р.	Розділ VI. «Адміністрація», Глава перша «Організація адміністрації»: статті 101–102.
Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. зі змінами станом 2005 р. (сьомі зміни).	«Основні принципи»: стаття 6 ( <i>принципи поваги до острівної автономної системи місцевого самоврядування, субсидіарності, автономії місцевих влад, демократичної децентралізації публічної адміністрації</i> ). Частина VII. «Автономні регіони»: статті 225–234. Частина VIII. «Місьцеве самоврядування». Розділ I. «Загальні принципи»: статті 235–243. Розділ II. «Приходи»: статті 244–248. Розділ III. «Муниципалітети»: статті 249–254. Розділ IV. «Адміністративні регіони»: статті 255–262. Розділ V. «Органи самоорганізації мешканців»: статті 263–265. Частина IX. «Публічна адміністрація»: статті 266–272.
Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 р. зі змінами.	Розділ VIII. «Територіальна організація держави», Глава 1. «Загальні принципи»: статті 137–139, Глава 2. «Про місцеву адміністрацію»: статті 140–142, Глава 3. «Про автономні території»: статті 143–158.
Конституція Королівства Нідерландів від 17 лютого 1983 р.	Глава 7. «Провінції, муниципалітети, органи водного контролю та інші органи публічної влади»: статті 123–136.
Конституція Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 р. зі змінами.	Глава II. «Основні засади»: частина перша статті 4 ( <i>гарантовано місцеве та регіональне самоврядування</i> ). Глава VI. «Місьцеве та регіональне самоврядування»: статті 132–137.
Конституція Республіки Болгарія від 13 липня 1991 р. зі змінами станом на 1 січня 2008 р.	Глава перша. «Фундаментальні принципи»: стаття 2 ( <i>щодо визнання місцевого самоврядування</i> ). Глава сьома. «Місьцеве самоврядування та місцева адміністрація»: статті 135–146.
Конституція Республіки Македонія від 17 листопада 1991 р. зі змінами станом на 7 грудня 2005 р.	Розділ I. «Основні положення»: пункт дев'ятий частини першої статті 8 ( <i>місьцеве самоврядування визнано основоположною цінністю конституційного ладу Республіки Македонія</i> ). Розділ V. «Місьцеве самоврядування»: статті 114–117.

<p>Конституція Румунії від 21 листопада 1991 р. зі змінами станом на 29 жовтня 2003 р.</p>	<p>Частина І. «Загальні принципи»: стаття 3 «Територія». Частина ІІ. «Основні права, свободи та обов'язки»: частина друга статті 37 «Право бути обраним» (виборчий ценз щодо пасивного виборчого права до органу місцевого самоврядування). Частина ІІІ. «Публічні влади», Розділ V. «Публічна адміністрація»: стаття 120 «Основні принципи», стаття 121 «Комунальні та міські влади», стаття 122 «Рада провінції», стаття 123 «Префект». Частина VI. «Економіка та публічні фінанси»: частина II статті 136 «Власність» (власність адміністративно-територіальної одиниці), частина перша статті 137 «Фінансова система» (фінансові ресурси адміністративно-територіальної одиниці), частини I, IV статті 138 «Національний публічний бюджет» (місцеві бюджети комун, міст та провінцій), частина II статті 139 «Податки, збори та інші внески» (місцеві податки і збори).</p>
<p>Конституція Республіки Словенія від 23 грудня 1991 р. зі змінами станом на 27 червня 2006 р.</p>	<p>Розділ І. «Загальні принципи»: стаття 9 (гарантування місцевого самоврядування). Розділ ІІ. «Права людини та основні свободи»: стаття 43 (рівні можливості чоловіків і жінок щодо виборів до органів місцевого самоврядування), стаття 64 (представництво італійської та угорської громад у органах місцевого самоврядування). Розділ V. «Місцеве самоврядування»: статті 138–145. Розділ VI. «Публічні фінанси»: статті 146–149 (місцеві бюджети, надходження до місцевих бюджетів). Розділ VII. «Конституційність та законність»: статті 153–154 (акти органів місцевого самоврядування).</p>
<p>Конституція Республіки Естонія від 28 червня 1992 р. зі змінами</p>	<p>Глава XIV. «Місцеве самоврядування»: статті 154–160.</p>
<p>Конституція Словацької Республіки від 1 жовтня 1992 р. зі змінами.</p>	<p>Глава третя. Розділ перший «Економіка Словацької Республіки»: статті 58–59 (місцеві бюджети, надходження до місцевих бюджетів). Глава третя. Розділ другий «Верховне контрольне управління Словацької Республіки»: стаття 60 (контроль за веденням господарства органами публічної влади громад і територіальних одиниць більш високого рівня, а також – юридичними особами, заснованими органами публічної влади громад або територіальних одиниць вищого рівня). Глава четверта. «Територіальне самоуправління», статті 64–71.</p>
<p>Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. зі змінами.</p>	<p>Глава X. «Місцеве самоврядування та управління»: статті 119–124.</p>
<p>Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. зі змінами, внесеними Актом № 515/2002 у 2002 р.</p>	<p>Глава перша «Основні положення»: стаття 8 (конституційна гарантія місцевого самоврядування). Глава сьома «Територіальне самоврядування»: статті 99–105.</p>
<p>Конституція Андорри від 28 квітня 1993 р.</p>	<p>Розділ VI. «Територіальна структура»: статті 79–84.</p>
<p>Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 р. зі змінами станом на 30 грудня 2008 р.</p>	<p>Розділ перший. Глава 1 «Основи конституційного ладу», частина друга статті 3 (здійснення народом влади через органи місцевого самоврядування), частина друга статті 8 (захист муніципальної форми власності), стаття 12 (конституційні основи місцевого самоврядування), частина друга статті 15 (обов'язок органів місцевого самоврядування дотримуватись Конституції Російської Федерації та законів). Розділ перший. Глава 8. «Місцеве самоврядування»: статті 130–133.</p>

Конституція Бельгії (консолідований текст) від 17 лютого 1994 р. зі змінами станом на 29 грудня 2008 р.	Глава VIII. «Про установи провінцій та муніципалітетів»: статті 162 – 166.
Конституція Республіки Молдова від 18 серпня 1994 р.	Розділ III. «Публічна влада». Глава VIII. «Публічне управління»: статті 109–113.
Конституція Республіки Вірменія від 5 липня 1995 р. зі змінами.	Стаття 88.1. (Щодо порядку призначення та компетенції марзпетів (губернаторів)). Глава 7. «Міське самоврядування»: статті 104, 104.1, 105, 105.1, 106–108, 108.1, 109, 110.
Конституція Республіки Казахстан від 13 серпня 1995 р. зі змінами.	Розділ VIII. «Міське державне управління і самоуправління»: статті 85–89.
Конституція Азербайджанської Республіки від 12 листопада 1995 р. зі змінами.	Стаття 124. Міські органи виконавчої влади. Розділ 4. «Міське самоврядування». Глава IX. «Муніципалітети»: статті 142–146, частина п'ята статті 148, стаття 150 «Акти муніципалітетів».
Конституція Республіки Білорусь від 24 листопада 1996 р. зі змінами станом на 17 жовтня 2004 р.	Розділ V. «Міське управління та самоврядування»: статті 117–124.
Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р.	Розділ I. «Республіка»: статті 15–16. Розділ VII. «Міське самоврядування»: статті 163–172.
Конституція Республіки Сербія від 30 вересня 2006 р.	Розділ I. «Конституційні принципи»: стаття 12 «Автономія провінцій та міське самоврядування». Розділ III. «Економічна система та публічні фінанси»: статті 86–89 (щодо права власності автономних провінцій та самоврядних одиниць), статті 91–94 (міські бюджети, надходження до місцевих бюджетів). Розділ VII. «Територіальна організація»: статті 176–193 (статус автономних провінцій та самоврядних одиниць). Розділ VIII. «Конституційність та законність»: статті 195–196, 198 (акти органів публічної влади автономних провінцій та самоврядних одиниць).
Конституція Чорногорії від 19 жовтня 2007 р.	Частина друга. «Права та свободи людини». Розділ 1. «Загальні положення»: стаття 22 (гарантія права на міське самоврядування). Частина третя. «Організація влади». Розділ 4. «Міське самоврядування»: статті 113–117.

Прикметно, що конституційні зміни, спрямовані на встановлення приписів із нормативного врегулювання порядку здійснення місцевого самоврядування, зокрема, статусу громад та їх органів – у низці країн були здійснені впродовж останнього десятиліття. Зокрема зміни до Конституції Ліхтенштейну щодо участі у виборах до місцевого самоврядування та щодо статусу суб'єктів владних повноважень у комунах були внесені в 2000–2003 роках. Так само й ірландську Конституцію в 2001 році було доповнено положеннями щодо визнання важливості місцевого самоврядування, а також щодо порядку і основних принципів формування відповідних органів. У даному контексті необхідно згадати і зміни до Конституції Угорщини від 2004 року.

Таблиця І.1.2

**Конституції, в яких місцеве самоврядування гарантовано та фрагментарно закріплено окремі його аспекти (через конституційний інститут політичних прав громадян, конституційне регулювання відносин власності та конституційно закріплену фінансову систему держави)**

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Королівства Норвегія від 17 травня 1814 р. зі змінами станом на 20 лютого 2007 р.	С. «Права громадян та законодавча влада»: стаття 58 (голосування до парламенту повинно відбуватись у кожному муніципалітеті окремо). Е. Частина 5 статті 100 (право кожного на доступ до документів муніципальної адміністрації).
Конституція Республіки Латвія від 15 лютого 1922 р. зі змінами станом на 31 грудня 2007 р.	Розділ VIII. «Основні права людини»: стаття 101 (право громадянина Латвії та громадянина ЄС на участь у роботі органів місцевого самоврядування та виборність органів місцевого самоврядування), стаття 104 (право кожного на звернення до органу місцевого самоврядування).
Конституція Республіки Ісландія від 17 червня 1944 р. зі змінами.	Стаття 78 (право муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення).
Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р. зі змінами станом на 03 січня 2008 р.	II. «Федерація та Землі»: стаття 28 [Конституції Земель – Автономія Муніципалітетів] (право громадянина Німеччини та громадянина держави ЄС на участь у роботі органів місцевого самоврядування та виборність органів місцевого самоврядування, а також гарантії фінансової самостійності муніципалітетів).
Конституційний Акт Данії від 5 червня 1953 р.	Частина VIII: §82 (право муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення), §86 (правило щодо виборчого цензу на місцевих виборах).
Конституція Республіки Туреччини від 7 листопада 1982 р. зі змінами станом на 5 червня 2008 р.	Розділ IV. «Управління». Глава 2. «Місцеві адміністрації»: стаття 127 (здійснення місцевого управління).
Конституція Грузії від 24 серпня 1995 р. зі змінами станом на 27 грудня 2006 р.	Розділ I. «Загальні положення». Частина 4 статті 2 (статус місцевого самоврядування визначається Органічним Законом Грузії).
Основний Закон Королівства Швеція «Форма правління» від 27 лютого 1974 р. зі змінами.	Глава 1. «Основні принципи форми правління»: стаття 7 (конституційна гарантія місцевого самоврядування). Глава 8. «Закони та інші приписи», стаття 5 (відсильне положення щодо організації місцевого самоврядування Законом), стаття 9 (можливість делегування Ріксдагом повноважень щодо встановлення зборів – комунам). Глава 11. «Правосуддя і управління»: стаття 6 (можливість делегування адміністративних функцій комунам, фізичним та юридичним особам, а також об'єднанням громадян), стаття 7 (щодо неможливості втручання в діяльність органів місцевого самоврядування).
Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 р. зі змінами станом на 30 листопада 2008 р.	Частина друга «Основні положення, громадянство та соціальні цілі». Глава 2. «Громадянство та політичні права»: стаття 39 (реалізація політичних прав у справах комуни). Частина третя. «Конфедерація, кантони та комуни». Глава 1. «Взаємовідносини між Конфедерацією та кантонами». Розділ 3. «Комуни», стаття 50 (конституційна гарантія автономії комуни). Глава 3. «Фінансова система»: статті 129, 134 (можливість комуни встановлювати місцеві податки).
Конституція Фінляндії від 11 червня 1999 р.	Глава 2. «Основні права і свободи»: стаття 14 (право участі у місцевих виборах і референдумах). Глава 11. «Управління і самоврядування», статті 119–122 (гарантують місцеве самоврядування та містять відсильні положення щодо місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування, принципів управління муніципальними одиницями).

Названа група конституцій держав Європи є кількісно меншою ніж перша група. Фрагментарне конституційне регулювання місцевого самоврядування у цих країнах було обумовлене низкою причин:

- по-перше, високим рівнем демократичності політичного режиму у державі та збереженням первісних конституційних традицій, згідно з якими місцеве самоврядування не було предметом конституційного регулювання (Данія, Ісландія, Норвегія, Швеція, Латвія);
- по-друге, високим рівнем демократичності політичного режиму у державі, що за формою державного устрою є федерацією, відтак детальне конституційне регулювання місцевого самоврядування

містяться у конституційних актах суб'єктів федерації (Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарська Конфедерація);

- по-третє, існуючим у державі механізмом правового регулювання місцевого самоврядування органічним законом, що, з одного боку, є продовженням Конституції та характеризується підвищеною стабільністю порівняно з іншими законами, а з іншого – до такого закону легше внести зміни, ніж безпосередньо до тексту Конституції;
- по-четверте, позицією жорсткого централізму, яку держава кладе в основу організації системи публічної влади (Туреччина).

Таблиця 1.1.3

### Конституції, які не регулюють питань місцевого самоврядування

Назва Конституції
Основний Закон Міста Держави Ватикан від 7 червня 1929 року зі змінами станом на 22 лютого 2001 року
Конституція Мальти від 21 вересня 1964 року з останніми змінами, внесеними Актами XIV, XXI у 2007 році
Декларація прав громадян і основних принципів державного устрою Сан-Марино від 8 липня 1974 року зі змінами станом на 14 грудня 2005 року
Конституція Боснії та Герцеговини від 14 грудня 1995 року

У вищенаведених конституціях держав Європи місцеве самоврядування безпосередньо не регулюється, що зумовлено географічним фактором (невелика територія: Ватикан, Мальта, Сан-Марино), особливостями становлення та розвитку держави (Боснія і Герцеговина). Ця група є найменш чисельною та засвідчує, що винятки тільки підтверджують загальне правило.

Зважаючи на досвід конституційного регулювання місцевого самоврядування у державах Європи, в Україні варто сформулювати чітку позицію з цього питання та визначитись із характером правового врегулювання питань самоврядування. Враховуючи період тоталітарного та авторитарного минулого, в Україні актуальна потреба безпосереднього регулювання статусу місцевого самоврядування у Конституції, що є гарантією його функціонування, сталого розвитку та захисту, і, як наслідок – демократичного політичного режиму.

Водночас, враховуючи жорсткий характер Конституції України (складний порядок внесення до неї змін), при реформуванні місцевого самоврядування доцільно відмовитись від занадто детального конституційного регулювання, оскільки це позбавить нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування потрібної гнучкості та не дозволить швидко його адаптувати відповідно до соціально-економічних викликів сучасності.

У Конституції України повинні міститись конституційні основи місцевого самоврядування, має бути визначена його система і застереження про детальне його регулювання законами. Таким чином, з одного боку, буде забезпечено конституційне гарантування місцевого самоврядування, з іншого – забезпечено широке поле для маневру щодо його розвитку та вдосконалення.

### 1.3. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДОКУМЕНТАХ РАДИ ЄВРОПИ

Для Європи особливого значення набула практика розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів держав-членів Ради Європи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії. Серед таких договорів варто відзначити:

Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (1980)<sup>22</sup>, яка набула чинності у 1981 році (для України – 22 грудня 1993 року<sup>23</sup>) та

<sup>22</sup> European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980) // [conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm).

<sup>23</sup> Постанова Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва».

визнає за місцевими і регіональними органами влади право на співпрацю поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва між громадами, регіонального, міського та сільського розвитку, охорони довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, а також взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища.

Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (1992 р.)<sup>24</sup>, яка набула чинності у 1998 році та спрямована на збереження й захист історичних регіональних та міноритарних мов, насамперед мов, яким загрожує вимирання. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. В Україні Хартія набула чинності з 2003 року<sup>25</sup>.

Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.)<sup>26</sup>, яка встановлює принцип, згідно з яким держави за можливості повинні гарантувати іноземним громадянам громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах у місцеві органи публічної адміністрації.

Європейську хартію міст (1992 р.)<sup>27</sup>, яка визначає права громадян в європейських містах і є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи питання умов проживання, архітектури і будівництва в містах, транспорту, енергетики, спорту і дозвілля, забруднення міст, безпеки на вулицях.

Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті (1992 р.), яка закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію щодо змін, що відбуваються в їх містах чи регіонах.

Рамкову конвенцію про захист національних меншин (1995 р.)<sup>28</sup>, яка набула чинності у 1998 р. і стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання мов національних меншин. Вона також містить загальні положення, зокрема, щодо недискримінації та рівності між меншинами і рештою населення (зокрема, титульною нацією), свободи контактів із тими, хто мешкає в інших країнах. Разом із тим прикметно, що, будучи спрямованою на захист індивідуальних та колективних прав національних меншин, Конвенція не торкається важливих аспектів регіонального самоврядування, зокрема, територіальної організації меншин як форми їх внутрішнього політичного самовизначення. Норми Конвенції не передбачають обов'язкового, безумовного надання територіальної автономії таким меншинам чи зміни територіального устрою держави<sup>29</sup>. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 року<sup>30</sup>.

Окремо треба виділити Європейську хартію місцевого самоврядування (відкрита для підписання з 1985 р.)<sup>31</sup>, яку 15 липня 1997 року було ратифіковано Верховною Радою України<sup>32</sup>. Після набуття чинності 1998 р. Хартія стала частиною національного законодавства України. Європейська хартія місцевого самоврядування, поза сумнівами, є пріоритетним документом серед наведених вище. Характеризуючи її зміст загалом, можна виділити такі найважливіші принципи, що є основоположними для формування європей-

між територіальними громадами або органами влади 1980 р.» від 14.07.1993 № 3384-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – ст. 370.

<sup>24</sup> European Charter for Regional or Minority Languages (1992) // [conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm](http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm).

<sup>25</sup> Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 30. – ст. 259.

<sup>26</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992) // [www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm).

<sup>27</sup> The European Urban Charter (1992) // [wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE](http://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE).

<sup>28</sup> Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) // [conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm).

<sup>29</sup> *Kymlicka W.* Multicultural Odysseys // *Ethnopolitics*. – 2007. – Vol. 6 – № 4. – p. 585–597. – P. 592, 594.

<sup>30</sup> Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» від 09.12.1997 № 703/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 14. – ст. 56.

<sup>31</sup> European Charter of Local Self-Government (1985) // [conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm).

<sup>32</sup> Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 38. – ст. 249.

ської (демократичної) моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. *Визнання* місцевого самоврядування в національному законодавстві і, за можливості, в конституції (ст. 2).
2. Реальності місцевого самоврядування, що віднаходить свій вияв в акцентуванні саме на суттєвому (а не будь-якому довільно визначеному державою) обсязі суспільних справ, регулювання та управління якими уповноважені здійснювати органи місцевого самоврядування (ст. 3).
3. Підзаконності місцевого самоврядування як можливості відповідних органів здійснювати регулювання і управління місцевими справами – виключно *в межах* законодавства держави (ст. 3).
4. Визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, що, з одного боку, діє *в інтересах місцевого населення (територіальної громади)* (ст. 3), з іншого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом (ч. 1 ст. 4).
5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування – за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування *таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права* (ст. 3).
6. Автономності місцевого самоврядування як влади, що має право *самостійно* вирішувати всі питання, віднесені до її компетенції (ч. 2 ст. 4).
7. Субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, *які мають найтісніший контакт із громадянином*, по-друге, врахування *обсягу і характеру завдань та вимоги щодо досягнення ефективності й економії* при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4).
8. Повноважності місцевого самоврядування, невідчужуваності та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування *мають бути повними і виключними*. Вони не можуть бути *скасовані чи обмежені*, якщо це не передбачено законом (ч. 4 ст. 4).
9. Адаптації здійснення наданих місцевому самоврядуванню повноважень *до місцевих умов* (єдності державних і місцевих інтересів) (ч. 5 ст. 4).
10. Учасності місцевого самоврядування у вирішенні всіх суспільно важливих питань, які, хоча і не віднесені до його компетенції, *але зачіпають його права та інтереси* (ч. 6 ст. 4).
11. Цілісності та непорушності території суб'єктів місцевого самоврядування – зміна територіальних кордонів самоврядних одиниць *потребує узгодження* з відповідними територіальними спільнотами (ст. 5).
12. Самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні *власних внутрішніх адміністративних структур* з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ч. 1 ст. 6).
13. Створення належних умов для служби та кар'єрного зростання муніципальних службовців, що дозволить *залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікований персонал* (ч. 2 ст. 6).
14. «Вільного мандата» депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (*вільного здійснення ними своїх функцій*) (ч. 1 ст. 7).
15. *Фінансового відшкодування витрат*, понесених під час виконання мандата депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне страхування (ч. 2 ст. 7).
16. Визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з мандатом депутата представницького органу місцевого самоврядування, *виключно законом або на підставі основоположних правових принципів* (ч. 3 ст. 7).
17. Встановлення меж та обсягів адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням відповідно до таких обставин, як:
  - по-перше, форм та підстави – нагляд може здійснюватися *тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами*;

- по-друге, призначення – нагляд має на меті *тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів*;
- по-третє, співмірністю заходів контролюючих органів із тими інтересами, *які вони мають на меті захистити* в процесі адміністративного нагляду (ст. 8).

18. Гарантованості права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

- *відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування*;
- формування принаймні частини ресурсів *за рахунок місцевих податків та зборів*, розмір яких самостійно встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;
- диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні *забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність з реальним зростанням вартості виконання його завдань*;
- фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження *процедур усунення фінансових диспропорцій* для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;
- інформування органів місцевого самоврядування *про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів*;
- незв'язаність конкретними проектами – *дотацій, що надаються* місцевим органам самоврядування;
- доступ органів місцевого самоврядування *до національного ринку капіталу* (ст. 9).

19. Гарантованості права органів місцевого самоврядування *на свободу асоціацій* та на співробітництво з органами місцевого самоврядування іноземних держав (ст. 10).

20. Правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту *для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування* (ст. 11).

21. Застосування принципів Хартії *до всіх категорій (рівнів) органів місцевого самоврядування*, існуючих у межах території держави (ст. 13).

Треба наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акта), а отже, взяла на себе обов'язок виконання всіх без винятку викладених у ній норм. Незважаючи на це, низка принципів Хартії не реалізується в Україні, а деякі з них вступають у суперечність із національними законодавчими актами, що регулюють питання місцевого самоврядування. Це, зокрема, стосується спеціальнодозволеного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст. 19 Конституції України, а також позбавлення чинним національним законодавством районних та обласних рад можливості мати власні виконавчі органи. З огляду на це, наголосимо, що Конгрес місцевих та регіональних влад Європи на своїй V сесії, посилаючись на ст.3 параграфа 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування, рекомендував Україні надати обласним і районним радам законодавчу можливість мати власні адміністративні органи, підзвітні їм та відповідальні перед ними<sup>33</sup>.

Одночасно підкреслимо, що Європейська хартія місцевого самоврядування говорить про місцеве самоврядування як про право органів місцевого самоврядування будь-якого територіального рівня (ст.3), що передбачає його запровадження і в «штучних» адміністративно-територіальних одиницях (другого та третього рівнів територіального устрою, а не лише на базовому рівні територіальних громад). Важливо, на наш погляд, врахувати й те, що Європейська хартія регіонального самоврядування, проект якої прийнятий Конгресом місцевих і регіональних влад Європи на четвертій сесії 5 червня 1997 року, закріплює

<sup>33</sup> Рекомендація № 48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26–28 травня 1998 р. // Голос України. – 16.06.1998 (п. 15 б).



принцип регіонального самоврядування як право і здатність найбільш великих територіальних утворень всередині держави брати на себе під свою власну відповідальність та в інтересах свого населення суттєву частину публічних справ згідно з принципом субсидіарності.

Зазначений *проект Європейської хартії регіонального самоврядування* започаткував роботу над доповненням Європейської хартії місцевого самоврядування і розробкою правового механізму захисту та гарантування прав регіонального самоврядування – як специфічного інституту, спрямованого на забезпечення децентралізації публічної адміністрації в державі. Сутність, принципи й джерела, порядок створення і подальшого функціонування системи регіонального самоврядування, її вдосконалення, а також специфіку регіонального самоврядування у різних типах держав буде докладно розглянуто в окремому розділі цього видання.

## РОЗДІЛ 2

# РАЦІОНАЛЬНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ – ЗАПОРУКА ЯКІСНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 2.1. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЯК ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВ ЄВРОПИ

#### 2.1.1. Загальний огляд територіальної організації держав Європи

В основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема.

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувався, як правило, під впливом географічних чинників у їх сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій. Новелізація цих чинників, зумовлена динамікою суспільного прогресу, призводить до відповідних змін в адміністративно-територіальному устрої держави. Проте зазвичай вони не є надто радикальними, а самі держави досить обережно ставляться до реформ територіального устрою навіть в умовах прийняття нових конституцій чи конституційних законів, що передбачають суттєві зміни в інших сферах організації держави.

Адміністративно-територіальний устрій значної частини провідних країн світу є досить консервативним. У таких державах, як США, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія та ін., основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою сформувалися ще у XIX ст., у Франції – у XVIII ст., а у Великій Британії вони були закладені ще в епоху раннього феодалізму. Тому в системі адміністративно-територіального устрою деяких зарубіжних держав донині існують досить застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та кількістю населення.

Водночас ряд країн для побудови дієвої системи територіальної організації влади пройшли через низку реформ у їх територіальному устрої. Так, комунально-територіальна реформа відбулася у 70-х роках XX ст. у Німеччині, у 80–90-х роках подібні реформи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою, проводились в Італії, Бельгії, Данії, Швеції.

Основу місцевого самоврядування зарубіжних держав становлять жителі першої – базової – ланки адміністративно-територіального устрою. У європейських державах вона має різні назви, що відображені у таблиці<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> За матеріалами Комітету Регіонів Європейського Союзу (Devolution process in the European Union and the candidate countries. – European Union. Committee of the Regions. – Brussels, 2003.

Таблиця І.2.1

**Кількість суб'єктів місцевого самоврядування базового рівня  
в окремих країнах Європи та Туреччині**

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
<b>Австрія</b>	Громади ( <i>Gemeinden</i> )	2359	<b>Особливий статус окремих громад:</b> 14 міст та Відень, встановлений окремими хартіями.
<b>Бельгія</b>	Муніципалітети	589	<b>Види муніципалітетів:</b> - 262 Валлонських муніципалітетів (включно з дев'ятьма німецькомовними муніципалітетами); - 19 Брюссельських муніципалітетів; - 308 Фламандських муніципалітетів.
<b>Болгарія</b>	Муніципалітети	260	Передбачений <b>мікрорівень місцевого самоврядування</b> (кметства та округи). Їх загальна кількість – 3850. Кметства й округи є частиною муніципалітету та створюються його радою.
<b>Велика Британія</b>	Округи та інші територіальні утворення: <b>Англія (England):</b> • унітарні утворення (shire unitary authorities) • метропольні округи (metropolitan districts) • округи (districts) • райони Лондона (London boroughs) <b>Шотландія (Scotland):</b> • унітарні утворення (unitary authority (units)) <b>Уельс (Wales)</b> • унітарні утворення (unitary authority (units)) <b>Північна Ірландія (Northern Ireland)</b> • округи (districts)	47 36 238 33 32 22 26	
<b>Греція</b>	• Муніципалітети ( <i>dimoi</i> ) • Комуни ( <i>kinotites</i> )	900 133	
<b>Данія</b>	Муніципалітети	98	
<b>Естонія</b>	Муніципалітети ( <i>omavalitsus</i> )	227	
<b>Іспанія</b>	Муніципалітети	8111	
<b>Італія</b>	Комуни	8103	
<b>Кіпр</b>	• Муніципалітети • Комуни	33 85	

<b>Латвія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Муніципалітети (<i>pagastas</i>)</li> <li>• Міста-райони</li> </ul>	535 7	Органи публічної влади міст-районів здійснюють повноваження як муніципалітету, так і району.
<b>Литва</b>	Муніципалітети ( <i>savivaldybes</i> )	60	
<b>Люксембург</b>	Муніципалітети	118	
<b>Мальта</b>	Місцеві ради	68	
<b>Нідерланди</b>	Муніципалітети	496	
<b>Німеччина</b>	Громади ( <i>Städte</i> та <i>Gemeinden</i> )	14 000	
<b>Польща</b>	Гміни	2489	
<b>Португалія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Муніципалітети (<i>Municípios</i>)</li> <li>• Метропольні території Лісабона та Оporto</li> <li>• Парафії (<i>Freguesias</i>)</li> </ul>	308 4252	
<b>Румунія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Великі міста (<i>orase</i>)</li> <li>• Муніципалітети (<i>municipii</i>)</li> <li>• Комуни (<i>comune</i>)</li> </ul>	179 84 2 688	
<b>Словаччина</b>	Муніципалітети ( <i>obec</i> )	2887	
<b>Словенія</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міські муніципалітети</li> <li>• Сільські муніципалітети</li> </ul>	11 181	
<b>Туреччина</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Міські муніципалітети (<i>belediye</i>)</li> <li>• Метропольні муніципалітети (<i>büyükşehir belediyesi</i>)</li> <li>• Села (сільські муніципалітети <i>köy</i>)</li> </ul>	3 215 16 35 128	
<b>Угорщина</b>	Муніципалітети	3 168	Види муніципалітетів: 3 122 міст та сіл, 22 урбанізованих графств, місто Будапешт та 23 його округи
<b>Фінляндія</b>	Муніципалітети ( <i>Kunta</i> )	446	
<b>Франція</b>	Муніципалітети	36 763	
<b>Чехія</b>	Муніципалітети ( <i>obec</i> )	6254	
<b>Швеція</b>	Комуни ( <i>kommuner</i> )	288	

Зупинімося детальніше на аналізі територіальної основи місцевого самоврядування у деяких європейських державах.

### 2.1.2. Адміністративно-територіальний устрій Франції

Адміністративно-територіальний устрій Франції – досить складний – п'ятиланковий. Територіальними одиницями, що складають основу системи публічної адміністрації Франції, є (від нижчого рівня до вищого): *комуна, кантон, округ, департамент та регіон*. Дві із вказаних п'яти ланок – кантон і округ – по суті не мають органів урядування і фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних органів. Проте необхідно враховувати, що окрім них у Франції існує низка

інших спеціальних округів – військових, судових, шкільних тощо, межі яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць.

У Франції наявні три види територіальних «колективів»: регіон, департамент і комуна. Відтак лише *комуни, департаменти та регіони* мають органи місцевого самоврядування і становлять територіальну основу діяльності самоврядних територіальних колективів.

Існуючий нині адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом різноманітних чинників. Так, основа територіальної організації Франції була закладена ще у XVIII ст. Після революції 1789 року Наполеон утворив на території Франції 22 адміністративні регіони, 95 континентальних департаментів, до складу яких увійшли 325 субдепартаментів, 3 075 округів і 36 433 комуни<sup>35</sup>. Головним критерієм утворення департаментів стала можливість кожного мешканця дістатися з будь-якого населеного пункту цього департаменту в його адміністративний центр і назад упродовж одного дня. Комуни утворювалися на базі церковних приходів та міст із різною чисельністю населення. Регіони виконували суто адміністративні функції, департаменти очолювали чиновники – представники центрального уряду. Це у сукупності створило умови для існування досить централізованої унітарної держави<sup>36</sup>.

З другої половини XX століття у Франції розпочався процес децентралізації влади, який триває й досі, проте існуючий територіальний устрій зберіг традиції, що були закладені у XVIII столітті. Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення.

Так, у 1963 році під час реформи публічного управління було створено ради з регіонального економічного планування (CODER), а 1972 року — регіональні ради<sup>37</sup>. У 1970-х роках за часів правління консервативного уряду було здійснено спробу надати комунам більших повноважень за умови їх укрупнення. Тим самим стимулювався процес добровільного об'єднання громад. Після приходу до влади соціалістичного уряду, починаючи з 1982 року, було проведено низку системних адміністративних реформ, спрямованих на децентралізацію влади. Саме цього року було прийнято закон про децентралізацію, яким завершено правове оформлення регіону як територіального колективу, а всю територію держави було поділено на регіони.

Базовою територіальною одиницею Франції на сьогоднішній день є *комуна*. Її правовий статус регулюється Кодексом законів про муніципальну адміністрацію від 1957 року, до якого внесено поправки у 1979 та 1982 роках, Законом про децентралізацію від 1982 року, Законами про розмежування компетенції між державою і територіальними самоврядними колективами від 1983 року, Законом про місцеву демократію від 27 лютого 2002 року<sup>38</sup>.

Більшість комун є невеликими за розміром та нечисленними за кількістю населення (близько 90% комун мають менше 2 000 громадян, проте деякі комуни налічують більше 500 000 мешканців).

Представницьким органом комуни є *муніципальна рада*. Кількість членів муніципальної ради, а також порядок її формування залежать від чисельності населення. Так, у комунах з кількістю населення менше 100 жителів обирається муніципальна рада у складі дев'яти осіб, у комунах із населенням від 100 000 до 149 999 жителів обирається 55 членів муніципальної ради, в комунах з кількістю жителів понад 300 000 – 69 членів. Найбільші міста Франції мають особливий статус. Так, муніципальна рада Парижа формується у складі 163 членів ради, Марселю – 101, Ліона – 73 осіб.

Одна з найважливіших особливостей правового статусу комун – відсутність у їх межах органів виконавчої влади в особі призначуваних урядом чиновників. Функції представника уряду в комуні виконує мер комуни, що має подвійний статус: він одночасно – представник територіального колективу та представник держави у комуні. Мер комуни обирається муніципальною радою.

<sup>35</sup> Overview of Local Government in France Excerpts from Gilbert G., Guengant B. France: Shifts in Local Authority Finance Bennet R. J. Territory and Administration in Europe. – London: Pinter, 1989.

<sup>36</sup> Maze S. Developments at the French Meso: Modernizing the French State The Rise of the Meso Government in Europe / Ed. by L. J. Sharpe. – London: SAGE, 1993. – 327 p.

<sup>37</sup> Maurel M.C. Small Communities and Rural Areas: Decentralization Reforms in France Local Government in the New Europe / Ed. By Bennet R. J. – London: Belhaven Press. – 1993. – 224 p.

<sup>38</sup> [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

Очевидно, що за умов існування значної кількості невеликих комун реалізація управлінських повноважень у деяких сферах вимагає співпраці між ними. Тому досить поширеними у Франції є об'єднання муніципальних рад.

Поряд із досить широкими можливостями комун у вирішенні питань місцевого значення (як-от: щодо самостійного формування виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників – префекта та супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам.

Упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді всього лише кілька десятків. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною. Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів.

Так, Закон про об'єднання та консолідацію комун<sup>39</sup> від 16.06.1971 р. передбачив можливість злиття комун та утворення ними спільних органів місцевого самоврядування. Передбачається обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун з цього питання, що проводиться за ініціативою як органів місцевого самоврядування, так і префектів. Законом від 12 липня 1999 року передбачено додаткову державну фінансову підтримку тим комунам, що об'єдналися з іншими.

*Департаменти у Франції* є територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування, а також діяльності органів державної влади. Органами місцевого самоврядування в департаментах є ради, які обирають своїх голів. Голова очолює раду і водночас є керівником її виконавчого органу. Поряд із органами місцевого самоврядування у департаменті функціонує префект, який відповідно до Указу Президента Французької Республіки про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах від 29.04.2004 р., реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун.

*Регіони* були вперше засновані у 1960 році з метою створення і запровадження регіональної структури державного економічного планування. З цього часу і до 1982 року вони поступово перетворювалися з територіальних одиниць прямого державного управління в територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування. З 1982 року в регіонах функціонують виборні ради на чолі з головами, а також префекти як представники держави. Відповідно до названого у попередньому абзаці Указу Президента Французької Республіки регіональний префект є гарантом реалізації національних інтересів, а також узгодженості державних послуг у регіоні. Він очолює і координує діяльність префектів департаментів, що діють у регіоні. Префект регіону забезпечує адміністративне управління державними інститутами в регіоні, належне здійснення своїх повноважень органами публічної влади в регіоні. Він також здійснює адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в межах регіону.

### **2.1.3. Адміністративно-територіальний устрій Німеччини**

Особливості державно-територіального устрою та місцевого самоврядування *Німеччини* зумовлені тим, що це держава федеральної парламентської демократії, яка складається з 16-ти земель. У її рамках існує низка різних муніципальних систем, оскільки питання організації місцевого самоврядування у ФРН віднесено до компетенції земель. Тож по всій території Німеччини відсутня загальноприйнята стандартизована система місцевого самоврядування, що зумовлено, головним чином, історичними причинами.

Німеччина має давні традиції самоврядування. Першооснову для самоврядування середньовічних німецьких міст склало розроблене у 1831 році «Положення про міське управління». А ще, починаючи із 1794 року, «Загальне земельне право пруських володінь» наділило сільські громади певними правами

<sup>39</sup> Loi № 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes // [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068419&dateTexte=20091009](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068419&dateTexte=20091009).

та обов'язками, притаманними місцевому самоврядуванню. У другій половині XIX століття на території Німеччини створювались нові адміністративні одиниці – райони, області, адміністративні округи, що перебували на вищому рівні стосовно сільських громад. До революції 1918 року адміністративно-територіальний устрій Німеччини суттєво не змінювався, після перевороту було передусім демократизовано виборче право, а місцеве самоврядування на рівні району посилилось та зміцнилось.

Чинний Основний Закон ФРН від 1949 року визначає, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади. На території ФРН (у всіх 16-ти землях) існує близько 14 000 *громад* (муніципалітетів), що становлять базову ланку адміністративно-територіального устрою. Наступним (другим) рівнем адміністративно-територіального устрою є *район (kreis)*. Їх загальна кількість – 300. Такий дворівневий адміністративно-територіальний устрій притаманний більшості нових земель ФРН, таким як Бранденбург, Мекленбург – Передня Померанія, Саксонія-Ангальт, Тюрингія, а також двом невеликим західним землям – Саар та Шлезвіг-Гольштайн. Проте більшість земель ФРН мають триланковий територіальний устрій, відповідно до якого їх територія поділяється на *округи, райони та громади* (Баварія, Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижня Саксонія, Рейнланд-Пфальц, Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія).

Великі міста за статусом прирівнюються до району. Міста-землі Берлін, Бремен та Гамбург мають свої особливості адміністративно-територіального устрою. Так, Берлін поділяється на адміністративні райони, в яких функціонують органи місцевого самоврядування, проте райони не мають прав громади, зокрема, не приймають статутів та не наділені фінансовою самостійністю. Територія Гамбурга також поділяється на міські райони. У складі Бремена існує дві громади – Бремен і Бременхафен. Таким чином, Бремен водночас є і землею, і об'єднанням громад.

Кожна земля самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування: в загальних рисах – у земельних конституціях, а більш конкретно – у спеціальних законах. У всіх землях, крім Гессену, існує муніципальна система ради. В її основі лежить діяльність муніципальних рад, які обираються прямим голосуванням, як правило, терміном на п'ять років. Хоча загалом по землях термін їх повноважень варіюється від чотирьох до шести років. Кожну раду очолює обраний мер (*Bürgermeister*), який виступає як голова і ради, і адміністрації. Мери також обираються прямим голосуванням. Термін їхніх повноважень може варіюватися від чотирьох до дев'яти років.

У землі Гессен, натомість, існує система магістрату. Окрім ради виборці обирають мера. Мер та його заступники становлять магістрат – колегіальний виконавчий орган. У той час як мер обирається прямим голосуванням, магістрати є службовцями, призначеними, як правило, терміном на чотири роки радою. Мер та магістрат представляють громаду і несуть відповідальність за всі адміністративні питання. Вони реалізують і рішення ради.

*Район* є територіальною основою для функціонування як органів місцевого самоврядування, так і представників державних органів виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Органами місцевого самоврядування в районах є *районні ради*, які обираються прямим голосуванням на термін, що коливається від одного до чотирьох років. Місцеві адміністрації району очолюють *ландрати*, які обираються або безпосередньо населенням, або районними радами терміном на 5 – 8 років.

Органами управління в *окрузі* є *урядові президенти*, які призначаються земельними урядами чи їх канцлерами. Урядові президенти належать до системи виконавчої влади земель та підпорядковані міністрам внутрішніх справ земель. При урядових президентах функціонують урядові президії, що мають статус апарату урядового президента.

#### **2.1.4. Адміністративно-територіальний устрій Польщі та Італії**

Існуюча система публічної адміністрації *Польщі* ґрунтується на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: *гміни, повіти та воєводства*. Такий трирівневий територіальний устрій став результатом уведеної в дію 1 січня 1999 року реформи, якою було запроваджено три рівні територіального самоврядування: *гмінне, повітове та воєводське*. Основною метою реформи була децентралізація публічної влади, яку як базовий принцип проголошує ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самовряду-

вання не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням».

Базовою ланкою територіального устрою Польщі є *гміна*. На території Польщі існує 2 489 гмін, а якщо врахувати міста зі статусом повіту, які також виконують функції, покладені на гміну, то їх загальна кількість – 2 554. Середня чисельність населення гміни становить 5–8 тисяч осіб (найменша гміна – 1 тисяча, найбільша – 20 тисяч мешканців). Правовий статус гміни у загальному вигляді визначений Законом від 8 березня 1990 року про гмінне самоврядування (зі змінами). Особливості правового статусу гміни залежно від її виду (сільська, місько-сільська або міська) передбачаються у її статуті. Гміна може створювати допоміжні одиниці: ділницькі, квартали та інші.

Органами місцевого самоврядування гміни є *рада гміни*, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради.

Колегіальним органом виконавчої влади в гміні є *виконавча рада* у складі її голови (*війта, бурмистра, президента міста*) та інших членів. Виконавча рада у складі трьох – семи осіб формується радою гміни. Війт (бурмистер, президент міста) обирається радою гміни кваліфікованою більшістю голосів. Інші члени виконавчої ради обираються радою гміни за поданням війта (*бурмистра, президента міста*) простою більшістю голосів.

Другою (проміжною) ланкою територіального устрою Польщі є *повіт*. Середня чисельність населення повіту – 83 тисячі чоловік (найменший повіт – 22 тисячі, найбільший повіт – 1 625 тисяч населення). На території Польщі існує 308 повітів та 65 міст зі статусом повіту. Для позначення перших застосовується термін «земські повіти», для інших – «міські повіти». Варто зауважити, місто-повіт має двоякий статус – як базова одиниця територіального устрою, на зразок гміни, та водночас як другий рівень територіального устрою – повіт<sup>40</sup>. Правовий статус повіту регулюється Законом від 5 червня 1998 року.

Органами самоврядування повіту є рада повіту (представницький орган) та управління повіту на чолі зі старостою (виконавча влада). У місті-повіті ці функції здійснюють, відповідно, рада міста та президент міста. Рада повіту є представницьким та контролюючим органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний термін. Склад її становить від 15 до 29 членів залежно від кількості населення. Виконавчим органом у повіті є виконавча рада, що складається із п'яти – семи осіб. До її складу входять: староста, який очолює раду, віце-староста і члени виконавчої ради, що обираються повітовою радою за поданням старости.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1 092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється Законом від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький та контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган).

Територіальний устрій *Італійської Республіки* є основою для існування широкої автономії регіональних та місцевих владних органів. Його становлять громади, провінції та області. Конституція Італійської Республіки 1948 року, що була прийнята у постфашистський період, мала на меті реформувати надцентралізовану систему влади. Відтак вона гарантувала широку регіональну та місцеву автономію. Базовою ланкою територіального устрою в Італії є *комуни*. Нині існує понад 8 000 комун, у кожній із яких функціонують мер та виборна рада чисельністю від 15 до 80 осіб. Комуни об'єднані у 103 *провінційні райони* (за зразком французького *департаменту*). З 1993 року кожна провінція обирає власну раду і президента за системою пропорційного представництва, діяльність яких контролюється префектом, призначеним національним урядом. Італійські провінції об'єднані в регіони (області), які обирають раду та президента. П'ять регіонів

<sup>40</sup> Majgier B. System samorządu terytorialnego w Polsce I na Ukrainie. – Przemysl, WSAiZ 1999. – S. 47.



мають спеціальний статус (це ті області, що межують з іншими країнами) – вони наділені законодавчими повноваженнями.

Загалом дослідження територіального устрою європейських держав свідчить про те, що саме цей устрій є основою територіальної організації влади і значною мірою зумовлює її ефективність. Відтак, побудова в Україні принципово нової децентралізованої системи урядування, заснованої на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загальноновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади, потребує, передусім, вдосконалення її основи – адміністративно-територіального устрою. З огляду на це цікавим для України є досвід європейських держав у сфері реформування територіального устрою і стосовно його зв'язку із децентралізаційними процесами, що буде предметом розгляду у наступному підрозділі даної роботи.

## 2.2. РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ ТА ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ДЛЯ УКРАЇНИ

### 2.2.1. Європейський досвід формування територіальної основи місцевого самоврядування

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Так, Закон *Італійської Республіки* про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 році, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем<sup>41</sup>. Нові комуни, згідно із вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980 – 1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема у *Бельгії* в 1975 році за ініціативи міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596. Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і до сьогоднішнього дня.

*Швеція*, як і ряд інших країн, не уникнула необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2000 комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб.

В інших державах Європи впродовж 1952 – 1992 років загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Васильєва Т.А. Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133.

<sup>42</sup> The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press,

Водночас запровадження *децентралізації у Франції відбувалося* без зміни карти адміністративного поділу. Після 1982 року, коли у Франції була започаткована адміністративна реформа, всі три рівні територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування (до цього часу такими були лише комуни й департаменти). Проте змінилися параметри «адміністративної опіки» держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування, що була замінена функцією адміністративного контролю за їх діяльністю. Ця функція була покладена на префектів, правовий статус яких також змінився в бік звуження їх повноважень, головним чином, до контрольних.

Проте модифікована система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Так, управлінські функції розосереджено по органах місцевого самоврядування – у понад 36000 комун. Існування такої значної кількості комун у Франції зумовлене історичними, географічними, економічними та іншими причинами. Як уже зазначалося в попередньому підрозділі цієї роботи, основа територіального устрою Франції, а саме базова його ланка – коммуна, була закладена ще за часів Наполеона. Існування великої кількості малих за розміром та за чисельністю населення комун є особливістю Франції, яка на початку XIX століття все ще була сільськогосподарською країною.

Під час децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80 відсотків) мають менше 1000 населення. Водночас 98 відсотків комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами.

Принципово відмінні можливості щодо реалізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тис. жителів), міста, де наявні базари (1000–15000 жителів), малі села (менше 1000 жителів). Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надаватися комунами згідно з їх функціональним призначенням. Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи при цьому власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітньо-культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання.

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте жодних радикальних заходів не проводилося. Натомість уряди вдавалися до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у Франції почали створюватися «комуни комун», кількість яких зросла з 193 у 1993 році до 1 349 у 1999 році. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цієї метою законом від 1999 року було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 року було утворено *14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун*. Загалом такі об'єднання покривають 75 відсотків населення Франції.

Після падіння комуністичного режиму та з початком побудови принципово нової системи влади у Польщі була розгорнута широкомасштабна адміністративна реформа. Одним із питань, що потребували вирішення у її ході, було вдосконалення адміністративно-територіального устрою, що був «штучно» (без урахування національних та історичних особливостей) запроваджений у 1975 році виключно з політичних міркувань. Цей устрій передбачив утворення численних малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями, та мав на меті створити централізовану вертикальну систему управління державою. Однак цей розподіл порушив історично сформовану структуру воєводств, повітів, громад, а відтак не був до кінця сприйнятий суспільством.

Головні недоліки територіального розподілу держави на 49 воєводств полягали в тому, що ці воєводства: 1) у зв'язку з малими розмірами, незначною кількістю населення та штучним встановленням їх кордонів – не становили територіальних одиниць, які можна охарактеризувати як регіони в географічному, просторовому та історичному значеннях; 2) не мали в розпорядженні необхідних для самостійного розвитку ресурсів (особливо менші за розмірами та економічно слабші воєводства); 3) не мали жодних інструментів реалізації регіональної політики, зокрема, власного бюджету.

Реформа публічної адміністрації у Польщі відбувалася у кілька етапів, першим із яких стало відродження гмінного самоврядування Законом від 8 березня 1990 року «Про територіальне самоврядування» (згодом він був перейменований у Закон «Про самоврядування в гмінах»). Наступним етапом стала реформа адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понадгмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства.

У результаті повітової реформи, що відбувалася з 1993 по 1998 роки, на території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. По її завершенні у 1998–1999 роках була проведена реформа воєводська. Так, відповідно до Закону «Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави» від 24.07.1998 р., який набрав чинності з 1 січня 1999 року, територію країни було поділено на 16 воєводств.

Проведені у Польщі реформи надали можливість сформувати цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. Так, усі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: гміни і повіти – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування.

### **2.2.2. Проблеми становлення й реформування адміністративно-територіального устрою України**

Вищенаведений досвід зарубіжних держав корисний для України в сенсі оптимізації її адміністративно-територіального устрою, адже загальновідомим є той факт, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо.

Загальновідомо, що низку положень Конституції України щодо матеріальної та фінансової самостійності місцевого самоврядування реалізувати так і не вдалося. Дійсно, для забезпечення такої самостійності Конституція передбачила існування комунальної власності як окремої форми публічної власності, а також місцевих бюджетів. Однак і досі не вдалося децентралізувати бюджетну систему та реалізувати задекларований у Бюджетному кодексі України принцип формування бюджетів «знизу – догори» як мінімум із двох причин. Першою із них є недостатність фінансових ресурсів територіальних громад для самостійного формування місцевих бюджетів. Друга – існування в Україні великого числа територіальних громад (близько 30 тисяч), що значно ускладнює процес розрахунку такої великої кількості місцевих бюджетів. Можливим виходом з окресленої ситуації було б укрупнення територіальних громад, що передбачає процес їх об'єднання. Проте Конституція України закріплює право на об'єднання лише для громад сусідніх сіл; закону, який би докладно регулював ці питання належним чином, немає. Отже, окрім існування об'єктивних економічних чинників недостатнього ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, що ускладнює реалізацію вказаних конституційних норм, необхідно зважати й на формально-юридичний аспект цієї проблеми.

Підтвердженням важливості юридичного аспекту проблеми є фактична невизначеність на сьогодні територіальної основи місцевого самоврядування. Враховуючи передбачені Конституцією складові територіального устрою України (АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища, села) та її положення щодо визначення місцевого самоврядування, можна зробити висновок: здійснення місцевого самоврядування охоплює лише межі населених пунктів. Питання про те, під чиєю юрисдикцією повинна перебувати територія між населеними пунктами, залишається відкритим. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом встановлення базової територіальної одиниці – громади, що буде включати як територію населеного пункту, так і визначені землі навколо нього. Це дасть змогу, з одного боку, забезпечити повсюдність місцевого самоврядування (поширити його на всю територію української держави), з іншого ж – укрупнити громади і забезпечити їх самодостатність.

Існування цих та низки інших проблем відображено і в Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій Розпорядженням Уряду від 29.07.2009 р., у якій зазначено, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування нині не відповідає потребам суспільства; функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієвої громади. У Концепції наголошено на основних проблемах правового, фінансово-економічного, інституційно-функціонального, кадрового й суспільно-політичного характеру, що стримують розвиток місцевого самоврядування, зокрема, на конституційно-правовій невизначеності територіальної основи місцевого самоврядування; диспропорціях одиниць адміністративно-територіального устрою; надмірній централізації повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів; дублюванні повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; недосконалії системі контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Важливими проблемами місцевого самоврядування є також погіршення якісного складу місцевих рад за пропорційної системи виборів, відчуженість цих органів від населення та їх корпоратизація, як наслідок – загальна криза кадрової політики на рівні місцевого самоврядування; неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи; відсутність у мешканців більшості громад здатності до солідарних дій та навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Одним із завдань реформи, спрямованих на досягнення її мети з підвищення добробуту людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, – є трансформація системи адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, яка мала б необхідні правові, фінансові, інші ресурсні можливості для надання повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людей у селі, селищі, місті.

Крім цього, Концепція визначає головні вимоги до просторової основи місцевого самоврядування базового, районного та регіонального рівнів:

- узгодженість системи і меж адміністративно-територіальних одиниць, створених для здійснення місцевого самоврядування, – з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації як специфічні органи влади;
- збіг меж адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- розміщення території кожної адміністративно-територіальної одиниці в межах території лише однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня;
- застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня;

- наявність для кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць повноважень, у т.ч. галузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня адміністративно-територіальних одиниць.

Погоджуючись загалом із напрямками та принципами реформи, вміщеними у схваленій урядом Концепції, вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на окремих параметрах формування територіальної основи місцевого самоврядування. Передусім треба зауважити, що цей процес вимагатиме внесення змін до Конституції України та прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій». При цьому необхідно враховувати такі положення:

1. Адміністративно-територіальна одиниця повинна бути нерозривною за територією. Не може бути на території адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Не повинно бути анклавів та ексклавів. За можливості, межі адміністративно-територіальних одиниць повинні бути рівновіддаленими від центру та без різких клинів й опуклостей – для зручності звернення мешканців громади до її центру щодо отримання публічних послуг. Вищевказаний фактор є однією з передумов підвищення ефективності управління на місцях. Щоправда, вимоги плавних обрисів адміністративно-територіальних одиниць можуть обмежуватись географічними, історичними, демографічними особливостями.

2. Модель інфраструктури, яка обслуговується органами публічної влади адміністративно-територіальної одиниці одного рівня та типу, повинна бути уніфікованою та поширеною на всю територію України. Це сприятиме дотриманню єдиних стандартів надання публічних послуг по всій території держави.

3. Кожна адміністративно-територіальна одиниця повинна входити до однієї з декількох груп суб'єктів, що підлягають регулюванню за єдиною трансферною політикою. Наявність обмеженого переліку різновидів адміністративно-територіальних одиниць дозволяє, з одного боку, уникнути упередженості при виробленні трансферної політики, а з іншого – забезпечити врахування об'єктивної різниці між різними адміністративно-територіальними одиницями, відносячи їх до різних груп.

4. Адміністративно-територіальні одиниці одного рівня повинні мати інфраструктурні, кадрові, ресурсні можливості для реалізації всіх передбачених для даного рівня адміністративно-територіальних одиниць повноважень. Ця вимога необхідна для забезпечення рівномірного надання публічних послуг з урахуванням усіх соціальних та інших потреб населення відповідної території. Тобто, йдеться про ресурсну спроможність здійснювати повноваження, визначені за певним адміністративно-територіальним рівнем.

5. Співмірність кількості споживачів у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, які не повинні дуже відрізнятись за цим критерієм. Це дозволяє виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи і сформувати щодо неї єдину трансферну політику.

6. Повсюдність державної влади та самоврядування. Не повинно бути територій, де споживачі не охоплені послугами органів публічної влади адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів за виключенням територій, що мають спеціальний статус, визначений окремим законом, де управління здійснюється спеціалізованою адміністрацією. Це зумовлено необхідністю забезпечити єдиний підхід до надання публічних послуг, який визначений у Конституції.

7. Кількість споживачів повинна узгоджуватись з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ. Перенасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг, тоді як недостатня завантаженість вимагає невиправданих додаткових видатків із розрахунку на споживача.

8. Адміністративно-територіальні одиниці повинні бути стійкими до впливів демографічних та економічних викликів. Принцип ефективності влади передбачає, що кошти, вкладені в інфраструктуру адміністративно-територіальних одиниць, повинні забезпечити максимальну віддачу, яка досягається при збереженні кількості споживачів на стабільному рівні.

9. За принципом цілісності адміністративно-територіальна одиниця не повинна мати внутрішніх чинників власної дезорганізації (розпаду). Структура адміністративно-територіальної одиниці повинна

<sup>47</sup> У Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна країна ЄС або ОЕСР ще не досягла цього показника. Приблизно три чверті всіх публічних службовців Данії працюють у органах комунального рівня, тому що держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих органів.

органічно сприйматись мешканцями з тим, щоб уникнути протистояння між різними її складовими на між-етнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті.

10. Організація системи органів публічної влади адміністративно-територіальної одиниці має забезпечувати належне представництво та дієвість прийнятих управлінських рішень. Це стосується організації представницького органу, присутності в органах управління адміністративно-територіальної одиниці всіх територіальних об'єктів (поселень, громад, районів) і належного захисту їх інтересів, забезпечення зворотного зв'язку та відповідної якісної організації виконавчої структури адміністративно-територіальної одиниці.

11. Адміністративно-територіальна одиниця повинна мати достатньо високий організаційний рівень та можливості для прийняття, реалізації та контролю за виконанням рішень, що є непопулярними для виборців (податки, тарифи, штрафи, санкції).

12. Новостворена система адміністративно-територіального устрою повинна узгоджуватись із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS. Номенклатура статистичних одиниць дозволяє здійснювати порівняння територіальних утворень різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає неодноразово декларованій орієнтації України на євроінтеграцію.

## РОЗДІЛ 3

# ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 3.1. ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРИНЦИПИ РОЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Виникнення його пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому.

Однак цей інтегрований механізм не є державним механізмом у його традиційному розумінні. Його формування пов'язане з відходом від поширених за часів епохи Реформації і Просвітництва політико-правових уявлень, згідно із якими держава сприймалась як єдиний носій публічної влади, та переходом до розуміння двоїстої природи держави. З одного боку, держава є носієм суверенітету, а відтак вона дійсно володіє монополією на деякі прерогативи публічної влади, що проявляються як у відносинах з іншими державами, так і у відносинах з будь-якими суб'єктами права на території даної держави. З іншого ж боку, держава є лише одним із суб'єктів публічного урядування – поряд з іншими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування. За цією логікою в кожній державі діє складна система органів публічної адміністрації, представлена самостійними суб'єктами управління: державою, а також регіональними, місцевими органами влади. Тож інтегруючись у цю систему публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування поступово переходять від управління справами суто місцевого значення – до вирішення тих важливих для держави проблем, які найбільш ефективно можуть бути врегульовані саме на місцевому рівні.

Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «...політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби»<sup>43</sup>. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг. Так, у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином». Надання будь-яких із цих повноважень іншому органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії.

<sup>43</sup> Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям CDLR) // Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. – Страсбург. Издание Совета Европы, 1994. – 280 с. – С. 9–10.

Місцеве самоврядування є найбільш наближене до громадян управління справами. А згідно із принципом субсидіарності все, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Зрозуміло, що при цьому органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні ресурси: економічні, фінансові та інфраструктурні. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Тому за принципом субсидіарності фінансово слабкі місцеві громади мають бути захищені шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу.

Особливе значення для принципу субсидіарності має положення п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Дане положення Хартії є відображенням принципу законності – з огляду на уповноваження місцевого самоврядування здійснювати дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за іншими органами, тобто встановлення загальної компетенції органу самоврядування щодо вирішення питання місцевого значення в межах вимог та приписів закону. Окрім того, в наведеному положенні Хартії в найбільш повному вигляді було втілено принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, або «загальнодозвільний» принцип. За ним органи місцевого самоврядування європейських держав наділяються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади.

У даному контексті варто зазначити, що принцип законності місцевого самоврядування по-різному реалізується у законодавчій практиці зарубіжних держав, що зумовлюється способом визначення компетенції місцевого самоврядування. Як відомо, в зарубіжних країнах західної правової традиції існують два основні способи регулювання повноважень органів місцевого самоврядування: 1) спосіб негативного регулювання; 2) спосіб позитивного регулювання повноважень.

Вищезгаданий спосіб (принцип) «негативного» регулювання компетенції місцевого самоврядування переважає в країнах континентального права. Так, згідно з ч. 2 ст. 104 Конституції Чеської Республіки від 1992 року<sup>44</sup> представницькі органи громад «приймають рішення з питань самоврядування, якщо вони не віднесені законом до відання вищої територіальної самоврядної одиниці». Принцип «негативного» регулювання набув поширення і в конституційному праві Німеччини, Франції, Італії, Іспанії. У ст. 28 Основного Закону ФРН зазначено, що «громадам має бути надано право регулювати у межах закону і під свою відповідальність всі справи місцевої спільноти (Gemeinschaft)». Проте у більш розгорнутому вигляді цей принцип закріплений у Конституціях земель. Так, згідно із Конституцією землі Гессен (ФРН) «громади на своїй території є виключними володарями всіх повноважень місцевого публічного управління, які здійснюються на основі їх особистої відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли вирішення цих завдань покладено на інші відомства для забезпечення суспільних інтересів спеціальним приписом закону». Як зазначалось, згідно із ч. 1 ст. 118 Конституції Італійської Республіки, «до відання громад належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям і державі при дотриманні принципів субсидіарності, диференціації та пропорційності».

У США, Великій Британії, інших країнах (переважно з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування) утвердився принцип «позитивного» регулювання діяльності органів місцевої влади. Такий спосіб регулювання повноважень передбачає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні здійснювати лише ті повноваження, які прямо передбачені в *статуті* (законі, іншому правовому акті). З огляду на це обсяг їх повноважень встановлюється шляхом детального подання у правових актах чіткого переліку їх прав та обов'язків. Органи місцевого самоврядування у цих країнах мають право вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом, інша ж їх діяльність може бути визнана незакон-

<sup>44</sup> Конституція Чеської Республіки (1992 р.)// [www.servat.unibe.ch/icl/ez00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000_.html).



ною. У США цей принцип знайшов вияв у «правилі Діллона», за яким «будь-який справедливий, розумний, суттєвий сумнів у наявності того чи іншого повноваження трактується судами супроти муніципальних корпорацій, а спірні положення заперечуються»<sup>45</sup>.

Існування принципу позитивного регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в США безпосередньо впливає з особливостей існуючої правової системи, однією з яких є поділ усіх установ на установи («корпорації») публічного та приватного права. Так, муніципалітети, як і всі органи публічної влади, мають статус корпорацій публічного права, які на відміну від корпорацій приватного права можуть здійснювати тільки ті функції, які вони уповноважені виконувати законом (тоді як корпорації приватного права можуть виконувати будь-які функції, не заборонені законом).

Особливістю правового регулювання місцевого самоврядування в державах англосаксонської правової традиції є суттєва роль хартії місцевого самоврядування як правових актів певних громад. Так, оскільки в США місцеві органи влади уповноважені вчиняти лише дії, прямо передбачені правовим актом, а сам спектр місцевих справ на законодавчому рівні повною мірою не визначено, у хартіях муніципалітети намагаються зафіксувати якомога ширший перелік власних повноважень. При цьому вони не можуть вносити до хартії положення, що суперечать Конституції та законам відповідного штату. Разом із тим, при прийнятті самоврядних хартії законодавство надає місцевим самоврядним органам можливість вибору з-поміж кількох передбачених у ньому альтернативних рішень. Так, наприклад, законодавство штату Массачусетс містить п'ять альтернативних варіантів структури місцевих органів влади, а штату Нью-Джерсі – 14.

У Великій Британії місцеві органи влади також вважаються публічними корпораціями і володіють лише тими повноваженнями, які надані їм парламентськими статутами – з огляду на принцип верховенства парламенту (а отже і його нормативних актів) як наріжний камінь правової системи Британії<sup>46</sup>. Однак тут існує процедура отримання додаткових повноважень, що є досить складною і довготривалою. Вона передбачає звернення місцевих органів влади або до парламенту з проханням про видання відповідного «приватного» закону, або до державного секретаря (міністра), який вправі видати відповідний указ.

Так само й у правозастосовчій практиці Канади розрізняють два види порушень законності муніципалітетами: 1) вчинення дій, які безпосередньо заборонені законом; 2) вчинення дій, які прямо не дозволені законом. Цей поділ певною мірою зумовлений тим, що в інтересах населення муніципалітетам час від часу доводиться вчиняти дії, прямо не передбачені законом. Такі дії, як правило, не караються, адже якщо вони вчинені в інтересах громади, то зазвичай і немає тих осіб, які б бажали їх оскаржити в судовому порядку.

## 3.2. ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ: СПЕЦИФІКА РОЗПОДІЛУ ЯК ФАКТОР ДІЄВОСТІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИСОКОЇ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

### 3.2.1. Загальні закономірності належного розподілу завдань та компетенції публічної адміністрації на прикладі окремих європейських держав

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує.

Наприклад, політичні та адміністративні завдання в *Німеччині* вирішуються на п'яти рівнях. По-перше, це федеральний рівень, що бере на себе вирішення загальнонаціональних завдань, таких як оборона держави, зовнішні зносини, валюта, міжнародний зв'язок (повітряний транспорт, залізниця, автомобільні магістралі тощо), атомні електростанції і т. ін. Низку цих завдань, щоправда, сьогодні перебирає на себе Європейський Союз, до видання якого, зокрема, належить прийняття рішень з питань внутрішньої торгівлі, аграрної політики, виробництва вугілля і сталі тощо. Другий рівень представлений компетенцією земель. Так, 16 федераль-

<sup>45</sup> Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Изд. группа «Форум – Инфра – М», 1998. – 160 с. – С. 107.

<sup>46</sup> McHugh J. T. Comparative constitutional traditions. – NY: Peter Lang Publishing, Inc., 2002. – 235 p. – P. 54–55.

них земель вирішують питання культури, включно з ВНЗ, радіо і телебаченням, функціонуванням поліції, а також визначають систему місцевого самоврядування, що функціонує на території землі. Громади (як сільські, так і міські) згідно з Основним Законом ФРН можуть і повинні вирішувати всі завдання, що не вирішуються на європейському, федеральному, регіональному рівнях (ст. 28).

Завдання громад поділяються на три групи: 1) завдання, що виконуються за вказівкою; 2) обов'язкові до виконання самоврядні завдання; 3) самоврядні завдання, що виконуються на добровільній основі. Перша із названих груп завдань – що виконуються за вказівкою – за змістом є делегованими державними повноваженнями: обов'язкова реєстрація за місцем проживання, реєстрація актів цивільного стану тощо. Громада зобов'язана виконувати такі завдання з чітким дотриманням меж і процедур, визначених федеральним чи земельним законодавством. Друга група завдань громад – обов'язкові до виконання самоврядні завдання – виконуються громадами відповідно до законодавства земель щодо захисту від пожеж, будівництва та експлуатації шкіл, дитячих садків тощо. Громада зобов'язана виконувати ці завдання, проте порядок їх реалізації вона має право визначати самостійно. Всі інші завдання, що виконуються громадами, належать до третьої групи – добровільних повноважень. До них, зокрема, належать і утримання спортивних та культурних закладів, створення молодіжних центрів тощо.

У процесі децентралізації у Швеції відбувався процес перерозподілу функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями управління. В його основу також було покладено принцип субсидіарності. Так, місцеві органи влади у Швеції мають право вирішувати будь-які питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення підвідомчої їм території. Так, шведські муніципалітети мають два види повноважень: у сфері загальної компетенції (надані законом про місцеве управління) та спеціальної компетенції (надані спеціальним законодавством). Принцип загальної компетенції, що є загальновизнаним у континентальній Європі, означає, що муніципалітети уповноважені приймати до свого розгляду будь-яке питання, що становить загальний інтерес для жителів і власників майна на підвідомчій їм території, якщо це питання не належить до виключного відання центральних, регіональних органів чи відання іншого муніципалітету. До сфери загальної компетенції, зокрема, належать питання доріг, культури, дозвілля, вулиць, парків, транспорту, водопостачання, водовідведення тощо.

Повноваження, передбачені спеціальним законодавством, стосуються передусім питань, відповідальність за вирішення яких передається муніципалітетам з боку регіонального рівня управління. На сьогоднішній день це, переважно, охорона материнства і дитинства, догляд за особами похилого віку, аварійні служби тощо.

В основу розмежування компетенції органів публічної адміністрації Франції покладено конституційний принцип, згідно з яким «територіальні колективи мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на їх рівні». Як зазначалось, територіальні колективи володіють «регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції» (ч. 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки). Щоправда, відповідно до ч. 4 ст. 72 Конституції, при дотриманні умов, передбачених органічним законом, територіальні колективи та їх об'єднання можуть виходити за межі предмета відання, що входить до їх компетенції, за умови дотримання вимог щодо недопущення при цьому порушення принципів реалізації певної публічної свободи чи гарантованого конституційного права.

Таким чином, предмети відання різних рівнів публічної адміністрації у Франції чітко визначені законодавчо. Так, органи місцевого самоврядування *комун* вирішують питання у межах таких предметів відання: реєстраційні повноваження, виборчі функції, міське планування, довілля, економічний розвиток, освіта і культура, утримання та ремонт муніципальних доріг, громадський порядок тощо.

Органи місцевого самоврядування *департаменту* у Франції здійснюють повноваження щодо: соціального захисту та охорони здоров'я; міського планування, благоустрою; освіти й культури; економічного розвитку; довілля. Органи *регіонального* самоврядування відповідальні за сфери: економічний розвиток; землекористування та планування; транспорт; освіта, програми перепідготовки кадрів і культуру; утримання та спорудження середніх шкіл; охорону здоров'я; управління європейськими структурними фондами.

### 3.2.2. Компетенція суб'єктів базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав

Проаналізуємо компетенцію, що належить суб'єктам владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав – органам місцевого самоврядування громади.

Таблиця 1.3.1

#### Компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня в окремих країнах Європи і Туреччині

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
<b>Австрія</b> (рівень громади)	Призначення муніципальних службовців; місцева поліція; управління місцевим дорожнім рухом; нагляд за регулюванням місцевого планування; місцеве територіальне (просторове) планування; регулювання місцевої системи охорони здоров'я; підтримка активності місцевої громади: театр, соціальні послуги; регулювання публічних заходів.
<b>Бельгія</b> (рівень муніципалітету)	Підтримка громадського порядку; забезпечення виборчого процесу; реєстрація актів цивільного стану; місцеве територіальне планування; підтримка інфраструктури доріг місцевого значення; соціальний захист; загальні питання муніципалітетів.
<b>Болгарія</b> (рівень муніципалітету)	Реєстрація актів цивільного стану; підтримка системи каналізації; управління постачанням питної води; управління переробкою побутових відходів; підтримка в належному стані громадських місць; підтримка в належному стані цвинтарів; підтримка доріг та мостів місцевого значення; управління місцевим транспортом; житлове будівництво; місцеве територіальне (просторове) планування; підтримка початкових та середніх шкіл; підтримка муніципальних лікарень; підтримка розвитку культури і спорту; забезпечення надання соціальних послуг.
<b>Велика Британія</b> (рівень муніципалітету)	Житлове будівництво; охорона здоров'я; запобігання забрудненню довкілля; регулювання забудови території; переробка побутових відходів; територіальне планування; підтримка музеїв, парків та місць дозвілля.  Органи місцевого самоврядування територіальних утворень, які поєднують у своєму статусі як статус округу, так і статус графства, реалізують також повноваження органів самоврядування графства.

<p><b>Греція</b> (рівень муніципалітету та комуни)</p>	<p>Підтримка правопорядку; пожежна безпека; цивільний захист; підтримка дитячих садків; підтримка шкіл, включно з виданням відповідних дозволів в освітній сфері; підвищення кваліфікації; підтримка лікарень та медичних центрів місцевого значення; підтримка сім'ї та молоді; розвиток рекреаційних закладів (будинків відпочинку); будівництво житла та територіальне планування; управління водопостачанням і переробкою побутових відходів; підтримка цвинтарів; захист довкілля; підтримка театрів, музеїв та бібліотек; підтримка парків, спортивних майданчиків та громадських місць відпочинку в належному стані; підтримка доріг місцевого значення; забезпечення газопостачання; проведення іригаційних робіт; регулювання сільського господарства та рибальства; стимулювання комерційної діяльності та туризму; надання ліцензій щодо певних видів підприємницької діяльності.</p>
<p><b>Данія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Забезпечення надання та фінансування соціальних послуг; піклування про дітей та їхній соціальний захист; початкова школа, включно з будь-якою спеціалізованою освітою та спеціалізованою педагогічною допомогою для малих дітей; спеціалізована освіта для дорослих; піклування про людей похилого віку; охорона здоров'я: профілактика захворювань, лікування та реабілітація, які не потребують госпіталізації, лікування алкогольної та наркотичної залежності, амбулаторне лікування, місцева стоматологічна допомога, спеціальна стоматологічна допомога та психологічна підтримка; забезпечення проектів із запобігання безробіттю для осіб без страховки; забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами; надання публічних послуг громадянам щодо сплати податків та забезпечення збору податків у співпраці з державними податковими центрами; ресурсна забезпеченість громад та готовність до надзвичайних ситуацій; охорона довкілля та місцеве планування (планування щодо водопостачання, переробки побутових відходів та каналізації); сприяння місцевому бізнесу та туризму; участь у регіональних транспортних компаніях; підтримка в належному стані доріг місцевого значення; підтримка та забезпечення бібліотек, музичних шкіл, спортивних майданчиків та культури<sup>47</sup>.</p>
<p><b>Естонія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Освіта (дошкільна, початкова та середня); підтримка в належному стані громадських місць; забезпечення надання соціальних послуг та соціального захисту; піклування про людей похилого віку; забезпечення будівництва житла та комунальних споруд; водопостачання та підтримка каналізаційних мереж; територіальне планування; підтримка в належному стані доріг місцевого значення; управління місцевим громадським транспортом; підтримка правопорядку, пожежна безпека та реагування на надзвичайні ситуації; підтримка та забезпечення муніципальних бібліотек та музеїв; підтримка спортивних майданчиків та громадських місць відпочинку.</p>

<sup>47</sup> У Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна країна ЄС або ОЕСР ще не досягла цього показника. Приблизно три чверті всіх публічних службовців Данії працюють у органах комунального рівня, тому що держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих органів.

<p><b>Іспанія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Підтримка правопорядку; планування та співпраця у галузі освіти; цивільна оборона та пожежна безпека (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 20 тисяч); територіальне планування; захист та підтримка історичної та культурної спадщини; захист довкілля (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 50 тисяч); охорона здоров'я; захист прав споживачів; соціальна допомога та сприяння інтеграції (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 20 тисяч); водопостачання та освітлення громадських місць; переробка побутових відходів (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 5 тисяч); управління громадським транспортом (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 50 тисяч).</p>
<p><b>Італія</b> (рівень комуни)</p>	<p>Допомога громаді та окремим її мешканцям; забезпечення послуг, пов'язаних із підтримкою шкіл (харчування, шкільні автобуси, допомога); дошкільне виховання; культура (підтримка музеїв, виставок, культурних заходів, театру); територіальне планування та підтримка в належному стані доріг місцевого значення; управління місцевим транспортом; будівництво житла; підготовка планів розвитку торгівлі; реєстрація актів цивільного стану; захист довкілля та переробка побутових відходів; охорона громадського порядку (адміністративна поліція); реєстрація земельних ділянок; планування, програмування та регулювання комерційної діяльності; встановлення та управління промисловими та торговими зонами; надання публічних послуг, які визначені як місцеві.</p> <p>Закріплені функції органів місцевого самоврядування у сферах, які є відповідальністю держави: забезпечення проведення виборів; реєстрація актів цивільного стану; організація військового обліку; ведення статистичної діяльності.</p>
<p><b>Кіпр</b> (рівень муніципалітету та комуни)</p>	<p>Муніципалітети: Підтримка системи охорони здоров'я на муніципальному рівні; надання публічних послуг у сферах соціального забезпечення та охорони здоров'я; водопостачання; будівництво та підтримка в належному стані мостів і доріг; вуличне освітлення; управління каналізаційними системами; управління переробкою побутових відходів; регулювання бізнесу та торгівлі; підтримка в належному стані цвинтарів та надання послуг щодо поховання; надання послуг щодо забою тварин; організація муніципальних ринків.</p> <p>Комуни: Підтримка системи охорони здоров'я на рівні комуни; будівництво та підтримка доріг; управління переробкою побутових відходів; вуличне освітлення.</p>

<p><b>Латвія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Реєстрація актів цивільного стану та видача відповідних документів; охорона правопорядку; ведення кадастру; територіальне планування; управління переробкою побутових відходів; благоустрій громадських місць; захист довкілля; водопостачання; вуличне освітлення; підтримка доріг місцевого значення; підтримка та упорядкування цвинтарів; житлове будівництво; економічний розвиток на місцевому рівні; освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); охорона здоров'я; підтримка закладів охорони здоров'я; соціальне забезпечення; культура.</p>
<p><b>Литва</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Місцевий розвиток; територіальне планування; захист довкілля; житлове будівництво; місцевий громадський транспорт; комунальні підприємства та каналізаційні системи; управління переробкою твердих побутових відходів; підтримка та впорядкування цвинтарів; підтримка та благоустрій доріг місцевого значення та громадських місць; освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); курси підвищення кваліфікації; підтримка закладів охорони здоров'я місцевого значення; бібліотеки; музеї та культурні центри; соціальна допомога; громадська безпека; охорона правопорядку; пожежна безпека; туризм та місця відпочинку; реєстрація актів цивільного стану.</p>
<p><b>Люксембург</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Організація та забезпечення життєдіяльності муніципалітету; громадська безпека; охорона здоров'я та санітарна безпека; підтримка та благоустрій мережі доріг муніципального значення; освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); соціальний захист (додатковий щодо забезпеченого державою соціального захисту); підтримка закладів охорони здоров'я; доброчинна діяльність, діяльність щодо соціального забезпечення та піклування про людей похилого віку; культура і спорт; організація громадського транспорту; водопостачання, газопостачання та електропостачання; створення промислових та рекреаційних зон.</p>

<p><b>Мальта</b> (рівень місцевих рад)</p>	<p>Благоустрій громадських місць; підтримка громадських садів, спортивних, культурних та інших центрів дозвілля; підтримка та благоустрій доріг місцевого значення; надання освітніх послуг; підтримка закладів охорони здоров'я та реабілітаційних центрів; реалізація функцій, делегованих урядом; замовлення послуг місцевих фахівців; підтримка громадського порядку; видача ліцензій та дозволів комерційного характеру; забезпечення освітлення вулиць, упорядкування публічної власності та автобусних зупинок; підтримка місцевих та публічних бібліотек.</p>
<p><b>Нідерланди</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Територіальне планування та урбаністичний розвиток; житлове будівництво; туризм та зони відпочинку; благоустрій громадських місць та організація місцевого громадського транспорту; охорона здоров'я та профілактика захворювань; освіта (шкільна початкова); соціальний захист.</p>
<p><b>Німеччина</b> (рівень Städte та Gemeinden)</p>	<p>Компетенція органів місцевого самоврядування охоплює повноваження у таких сферах:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Сфери, у яких органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати повноваження за їх бажанням та спроможністю (за наявності відповідних ресурсів): стимулювання місцевої економічної активності; стимулювання житлового будівництва та закладів соціального забезпечення; будівництво і підтримка інфраструктури громадського транспорту; культура та спортивні споруди; управління енергопостачанням; твінінгові проекти з муніципалітетами інших країн (співпраця, яка передбачає за- позичення цими країнами європейського досвіду та цінностей у сфері гармонізації законодавства і запровадження передових практик публічного управління).</li> <li>Сфери, у яких органи місцевого самоврядування зобов'язані реалізовувати повно- важення у межах, визначених законодавством Федерації та земель: планування міст, будівництво та підтримка мережі доріг місцевого значення; будівництво та підтримка початкових шкіл; підтримка та управління мережею водопостачання і управління каналізаційною системою; соціальне забезпечення та підтримка молоді; організація та створення зон відпочинку й дозвілля; діяльність щодо урбаністичного розвитку та відновлення природних ресурсів.</li> <li>Сфери, у яких органи місцевого самоврядування великих міст та міст середнього розміру реалізують повноваження, делеговані державою: реєстрація актів цивільного стану та видача документів, які посвідчують особу; забезпечення проведення виборів; реєстрація іноземців та осіб без громадянства; регулювання дорожнього руху у містах; нагляд за якістю продуктів харчування, готельних послуг, послуг ресторанів та пабів.</li> </ol>

<p><b>Норвегія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Дитячі дошкільні заклади; початкова і середня неповна освіта; первинні пункти медичної допомоги; служби соціального страхування; догляд за людьми похилого віку та інвалідами; культура і спорт; церква; комунальне господарство (водопостачання, каналізація, вивіз сміття); міське планування та землекористування<sup>48</sup>.</p>
<p><b>Польща</b> (рівень гміни)</p>	<p>Землеустрій; управління нерухомістю; охорона довкілля; водне господарство; житлова технічна інфраструктура; місцевий транспорт; соціальна допомога; охорона здоров'я; освіта; культура й охорона пам'яток архітектури; спорт і активний відпочинок; ярмарки, ринки та торговельні центри; озеленення на рівні гміни; цвинтарі на рівні гміни; запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека<sup>49</sup>.</p>
<p><b>Португалія</b> (рівень муніципалітету, парафії та метропольної території)</p>	<p>Муніципалітет: управління місцевими фондами коштів, надання послуг у сільській та міській місцевостях; будівництво і обслуговування електричних, транспортних та комунікаційних мереж; освіта та культура; сфери спільної відповідальності з органами місцевого самоврядування парафій.</p> <p>Метропольні території Лісабона та Оporto: забезпечення злагодженості надання публічних послуг надмуніципального значення; висловлення позиції щодо інвестицій, отриманих від центрального уряду та ЄС; управління наданням послуг технічного характеру на метропольній території.</p> <p>Парафія: 1. Сфери спільної відповідальності органів місцевого самоврядування парафії та муніципалітету: місцевий розвиток та захист довкілля; мережа закладів соціального значення; охорона здоров'я та санітарія; захист дітей та людей похилого віку; освіта, культура і спорт.</p> <p>2. Сфери виключної відповідальності органів місцевого самоврядування парафії: управління власністю парафії; ведення реєстру виборців; роботи щодо благоустрою території; підтримка доріг, які перебувають у комунальній власності.</p>

<sup>48</sup> Какуле Е. Структура і розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування Норвегії // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 11–12. – С.31–32.

<sup>49</sup> Hinc E. Presentation of the Office of The Mazovian Voivodeship. – November 2007.



<b>Румунія</b> (рівень муніципалітету та комуни)	Реєстрація актів цивільного стану; підтримка правопорядку; управління комунальною власністю; управління переробкою побутових відходів; благоустрій громадських місць; захист довкілля; управління водними ресурсами та каналізаційними системами; будівництво та підтримка доріг місцевого значення; енергопостачання; будівництво та підтримка міських тепломереж; міський транспорт; благоустрій цвинтарів; будівництво житла; економічний розвиток; освіта; охорона здоров'я; підтримка системи закладів охорони здоров'я; соціальна допомога; культура; місцеві податки і збори; місцеві бюджети; територіальне планування.
<b>Словаччина</b> (рівень муніципалітету)	Місцеве управління; територіальне планування; стимулювання підприємництва; місцеві податки; будівництво та підтримка доріг; благоустрій громадських місць; організація ринків; благоустрій цвинтарів; захист довкілля; місцевий громадський транспорт; будівництво житла; цивільна оборона; управління муніципальною власністю; стимулювання місцевої економіки; управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; місцева поліція; пожежна безпека; підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; вуличне освітлення; спорт; туризм; культура.

<p><b>Словенія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Пожежна безпека; цивільна оборона; освіта (дошкільна, шкільна початкова); первинна медична допомога; курси підвищення кваліфікації; заклади догляду за дітьми; підтримка сім'ї та молоді; будинки відпочинку; соціальний захист; житлове будівництво; міське планування; територіальне планування; водопостачання та каналізаційні системи; переробка твердих побутових відходів; благоустрій цвинтарів; захист довкілля; культура; спорт та відпочинок; газопостачання; розвиток сільського, лісового та рибного господарства; економічний розвиток; розвиток туризму.</p> <p>Окрім вищенаведених сфер, органи місцевого самоврядування міських муніципалітетів реалізують повноваження у сфері організації міського транспорту.</p>
<p><b>Туреччина</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Реєстрація актів цивільного стану; підтримка правопорядку; ведення кадастру; територіальне планування; управління переробкою побутових відходів; захист довкілля; управління водними ресурсами; підтримка тепломереж; освітлення вулиць; організація громадських робіт; будівництво та підтримка доріг; організація міського транспорту; благоустрій цвинтарів; будівництво житла; економічний розвиток; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист; культура.</p>

<p><b>Угорщина</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Реєстрація актів цивільного стану; підтримка правопорядку; реєстрація земельних ділянок; місцевий розвиток; управління водними ресурсами та каналізаційними системами; утилізація твердих побутових відходів; взаємовідносини з постачальниками комунальних послуг; управління громадськими місцями; благоустрій цвинтарів; пожежна безпека; будівництво житла; управління муніципальною інфраструктурою; організація муніципального транспорту (наземного та річкового); територіальне планування; освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); охорона здоров'я (медичні заклади первинної медичної допомоги); спорт; культура; захист прав національних та етнічних меншин; міський транспорт.</p>
<p><b>Фінляндія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Сфери, передбачені чинним законодавством Фінляндії: охорона та соціальний захист; освіта (підтримка шкіл, курси підвищення кваліфікації та ін.); робота з молоддю; землекористування.</p> <p>Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: культура; організація дозвілля та рекреація; стимулювання місцевого економічного розвитку; підтримка мережі доріг, які перебувають у комунальній власності, мереж водо-, електро постачання та інших комунальних мереж.</p>
<p><b>Франція</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Соціальний захист та охорона здоров'я (центри денної медичної допомоги, центри для позбавлених житла, служби санітарного контролю); освіта (створення, будівництво, підтримка та управління системою закладів початкової шкільної та дошкільної освіти); планування розвитку муніципалітету; організація та фінансування шкільного транспорту в межах муніципалітету; організація економічної допомоги територіям у складі муніципалітету (пряма допомога, додаткова до допомоги, яка надається регіоном, на основі угоди; непряма – шляхом надання позик компаніям, які працюють на території, що потребує допомоги); міське планування (підготовка логічно узгоджених схем, місцеве міське планування, надання дозволів на будівництво та інших дозволів щодо використання землі); захист довкілля (дренаж, постачання питної води, збір та переробка побутових відходів); культура (художні школи, муніципальні архіви, муніципальні музеї та музичні школи).</p>

<p><b>Чехія</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>Управління водними ресурсами; управління мережами теплопостачання; управління збором, переробкою побутових відходів; благоустрій території муніципалітету; благоустрій цвинтарів; охорона здоров'я; соціальний захист та молодіжна політика; управління муніципальною інфраструктурою; підтримка в належному стані доріг муніципального значення; стимулювання економічного розвитку; захист довкілля; територіальне планування; спорт; пожежна безпека.</p> <p>Сфери, у яких держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування окремих муніципалітетів: освіта (дошкільна, шкільна початкова); управління муніципальним транспортом; культура; сільське господарство; енергопостачання; підтримка правопорядку; будівництво житла.</p>
<p><b>Швеція</b> (рівень муніципалітету)</p>	<p>1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: культура та рекреація; підтримка мережі доріг місцевого значення; благоустрій громадських парків; водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; енергопостачання; захист довкілля.</p> <p>2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством: піклування про людей похилого віку; соціальні послуги; школи; міське планування; послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; територіальне планування.</p>

Відповідно до розглянутого в цьому розділі принципу субсидіарності, який передбачає виконання владними органами функцій із вирішення суспільних завдань на максимально наближеному до суспільства (громади) рівні, всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального.

### 3.3. ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: РЕФОРМУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ДОКТРИНИ

Із часу проголошення незалежності в Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування. Існуюча модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, тобто, реформування системи територіальної організації влади. Важливого значення в цих умовах набуває якість чинної нормативної бази місцевого самоврядування, її здатність бути надійною основою щодо тих процесів, які відбуваються у правовому регулюванні місцевого самоврядування і є характерними для сучасного етапу його розвитку. Значної актуальності у контексті реформування системи територіальної організації влади в Україні набувають, зокрема, проблеми визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування. З огляду на це, аналіз зарубіжного досвіду з питань децентралізації публічної влади та забезпечення ефективності місцевого самовряду-

вання викликає неабиякий інтерес, так само й питання можливості використання іноземного досвіду в Україні стають дедалі більш важливими.

Як зазначалося, в Європейській хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування визначено як «право і спроможність органів місцевого самоврядування *в межах закону* здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ». В аналогічний спосіб Конституція України закріплює місцеве самоврядування як право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Ці положення є правовим утвердженням принципу законності місцевого самоврядування, юридичним вираженням якого є вже досліджувана в даній роботі конституційна норма ч. 2 ст. 19 основного закону України, згідно з якою органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

З іншого боку, оскільки Хартію ратифіковано і вона стала, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України, частиною національного законодавства, в Україні існує принцип «негативного» регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, визначений Європейською хартією місцевого самоврядування. Отже, норми національного законодавства України вступають у суперечність із вказаним положенням Хартії стосовно передбаченого Конституцією України «позитивного» («спеціально-дозвільного») принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Фактично положення національного законодавства України забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на вирішення яких прямо не передбачено законом. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмета правового регулювання. Вказаний підхід також зводить нанівець ініціативу органів місцевого самоврядування щодо забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади. Разом із тим треба наголосити, що однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

У будь-якому разі чинний на сьогодні в Україні підхід не є правильним, оскільки він зводить нанівець ініціативу органів місцевого самоврядування із забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади. Водночас очевидно, що повністю відмовитись від спеціальнодозвільного принципу діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування нині видається неможливим, бо при здійсненні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування виступають передусім як представники держави.

Так чи інакше, у ході проведення адміністративної реформи в Україні необхідно чітко визначити спосіб конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, обравши «позитивний» чи «негативний» способи або ж певне їх поєднання. Тому, а також з урахуванням особливостей правосвідомості українського суспільства і службовців публічної адміністрації, з огляду на передбачену нормами Хартії можливість адаптувати її положення до місцевої специфіки, доцільним видається зберегти в Україні спеціальнодозвільний принцип діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення делегованих державою повноважень, а для реалізації власних (самоврядних) завдань та повноважень – застосовувати загальнодозвільний принцип. Враховуючи викладене, можна стверджувати, що реалізація принципу субсидіарності в Україні у контексті проведення децентралізаційної реформи передбачає вирішення таких проблем:

- розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та органами державної влади;
- наближення, наскільки можливо, процесу прийняття рішень до громадян;
- забезпечення взаємодії і співробітництва між різними рівнями влади;
- забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень;

- законодавче надання можливості органам місцевого самоврядування проявляти ініціативу у вирішенні питань місцевого значення;
- створення дієвих механізмів захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

Отже, положення законодавства України фактично забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на вирішення яких прямо не передбачено законом. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмета правового регулювання. Треба наголосити, що однією із вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

Водночас очевидно, що повністю відмовитись від спеціальнодозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування тепер неможливо, адже при здійсненні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування виступають передусім як представники держави. Тому доцільно, на наш погляд, зберегти спеціальнодозвільний принцип діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення делегованих повноважень, а для реалізації самоврядних повноважень – застосовувати загальнодозвільний принцип.

## РОЗДІЛ 4

### РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: СПЕЦИФІКА СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ ДОСВІД

#### 4.1. ПРИНЦИПИ Й ДЖЕРЕЛА РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПІ

Доцільність запровадження регіонального самоврядування почали обґрунтовувати значно пізніше ніж місцеве самоврядування. До цього часу підходи до його сутності містять різні акценти та змістове навантаження, хоча можна виділити й узагальнюючі моменти, що й спробуємо зробити.

З початку 60-х років ХХ століття більшість держав Європи прагнула реформувати власну систему публічного управління на місцях, найчастіше – задля «модернізації», що охоплювала безліч питань і тлумачилась по-різному в різних країнах. Концепція модернізації ґрунтувалась на таких чотирьох принципах:

1) *ефективність*, яка в 60-х та 70-х роках сприймалася через призму наслідування в управлінні підходів приватного бізнесу, зокрема, велику увагу було приділено укрупненню територіальних одиниць з метою отримання ефекту масштабності при наданні послуг. У 80-х роках такий підхід, з огляду на відсутність гнучкості, диференціації і конкуренції, зазнає критики з боку «нового публічного управління»;

2) *потреба у плануванні, розвитку інфраструктури та сприянні економічному розвитку*. Тогочасне планування базувалося на використанні великих територіальних одиниць, які відповідали певним функціональним критеріям, – таких як економічні регіони, що включають в себе і міста, і прилеглі до них території. Економічний розвиток сприймався радше як спроможність до прийняття стратегічних рішень, водночас менше уваги приділялося питанням надання послуг. Цей процес супроводжувався витісненням традиційних місцевих політичних еліт, які були пов'язані із попередньою політикою розподілу, та їх заміною на нові еліти, які є прихильниками порядку денного розвитку і зростання;

3) *демократизація та участь громадськості*. Місцева демократія переживала не найкращі часи, пов'язані зі значним зниженням рівня участі громадян у виборах та домінуванні традиційних еліт. Дедалі частіше поставала потреба залучення громадян не лише до процесу голосування, але й до процесу планування та надання послуг;

4) *позбавлення центрального уряду держави від надмірного політичного та адміністративного навантаження*. Так, наприклад, французьку централізовану модель ХІХ століття змальовували як інсульт центрального уряду та параліч на периферії. Урядовці центрального рівня зрозуміли: надмірна централізованість та тотальний контроль можуть бути непродуктивними, бо це призводило б до перетягування дрібних місцевих проблем аж на міністерський рівень, а місцеві органи влади отримували можливість звинувачувати у всіх помилках лише центральний рівень і при цьому уникати відповідальності за прорахунки. Отже, посилення регіонального самоврядування розглядається як один із шляхів до виконання поставлених завдань та вищої відповідальності місцевих посадовців за власні рішення.

На жаль, ці принципи не завжди чітко сформульовані і не завжди відповідають один одному. Управлінці (публічні службовці) надають перевагу ефективності, яка натомість постійно знаходиться у протистоянні із демократизацією і участю громадськості. Урядовці (політики) надають перевагу участі громадян на етапі обговорення загальних питань політики, а не на етапі дрібних складових управління, які мають бути залишені за службовцями. Місцеві ж органи влади переважно переймаються питаннями надання послуг, які завжди важливі для пересічних громадян, тож тут взагалі важко говорити про розмежування політики й управління. Практично весь час існувала суперечність між модернізацією та необхідністю для місцевих

органів влади балансувати між відповідальністю за виконання національних пріоритетів і децентралізацією, яка надавала право приймати власні рішення щодо власних пріоритетів. Зазначені суперечності було приховано гаслами побудови «сильної» влади на регіональному та місцевому рівнях, однак незрозуміло, чи була то «сильна» влада для виконання своїх обов'язків, чи то «сильна» влада, яка може на рівних обговорювати і вирішувати питання із центральною владою.

У Західній Європі існує досить узагальнений підхід до нового регіоналізму, але його інституційна вираженість має значні відмінності навіть у межах однієї держави. Найслабшою формою є функціональний регіоналізм, де регіони виконують певні конкретні завдання і не мають певної регуляторної влади. Такою була ситуація у Франції, де регіони переважно відповідали за економічне планування та інвестиційні програми. В Англії функціональний регіоналізм сконцентрований довкола питань економічного розвитку і не призвів до обрання регіональних органів влади. Те ж саме можна сказати і про інші держави, де під тиском Європейської Комісії центральні уряди запровадили окремі механізми регіонального планування та адміністрування коштів структурних фондів, але не бажають створювати потужні регіональні органи влади, бо вбачають у них конкурента у боротьбі за політичну владу.

Головними цілями політики Європейського Союзу (надалі – ЄС) від початку його створення були подолання нерівності у розвитку між різними регіонами ЄС, посилення збалансованого розвитку на всій території ЄС та забезпечення по-справжньому рівних можливостей для розвитку всіх регіонів. Базуючись на принципах солідарності та економічної і соціальної рівності, ЄС прагне досягти своїх цілей шляхом використання різноманітних фінансових інструментів, переважно через структурні фонди. Так, на період 2007–2013 років регіональна політика ЄС потенційно буде другим найбільшим рядком у бюджеті спільноти (запланована сума видатків складає 348 млрд євро). Головні завдання економічної і соціальної рівності в рамках ЄС були сформульовані у прийнятому в 1986 році Єдиному Європейському Акті, а регіональна політика стала невід'ємною частиною Маастрихтської угоди (статті 158 – 162).

Головними принципами єдиної регіональної політики ЄС є:

- *Принцип партнерства*, за яким усі зацікавлені сторони будуть залучені як на стадії розробки, так і на стадії впровадження. Це передбачає співпрацю Європейської Комісії та органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів, а також співпрацю із економічними і соціальними партнерами.

- *Принцип співфінансування*, який передбачає, що кошти ЄС мають поєднуватися із власними коштами країн-членів, а не бути використаними замість коштів окремої держави.

Серед інших принципів можна визначити такі:

- *Субсидіарність*, за якою всі заходи мають відбуватися на якомога нижчому рівні самоврядування. Інституції ЄС можуть втручатися лише у випадках, коли регіон чи країна-член ЄС неспроможні забезпечити ефективне і незалежне впровадження нової регіональної політики.

- *Концентрація* – передбачає, що кошти ЄС будуть спрямовані виключно на найважливіші напрями забезпечення соціально-економічної рівності в Європі, на регіони і сектори, які перебувають у найменш розвинутому стані.

- *Програмування*, яке передбачає наявність довготермінових політичних стратегій, спрямованих на системне вирішення конкретних проблем у певному регіоні, а не на впровадження окремих короткотермінових програм.

- *Координація* – ефективне використання коштів структурних фондів на пріоритетні напрями забезпечення соціально-економічної рівності в Європі. Цей принцип передбачає, що кошти структурних фондів надаються незначній кількості регіонів, які відібрані за певними чіткими критеріями.

Єдина регіональна політика ЄС жодним чином не передбачає протистояння із національними регіональними стратегіями у кожній із держав-членів ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності країни-члени є передусім відповідальними за реалізацію власних регіональних політик, спрямованих на вирішення проблем у своїх регіонах шляхом покращання інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій, які передбачають створення нових робочих місць. Проте єдина регіональна політика координує національні регіональні політичні стратегії, формулюючи головні напрями та встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між країнами-членами за право отримати допомогу від ЄС. Вона координує



також інші політичні програми ЄС та фінансові інструменти, щоб ті мали чіткий регіональний вектор і приділяли значну увагу регіонам, які цього найбільше потребують.

З цією метою в рамках Маастрихтської угоди було передбачено створення Комітету Регіонів, який має посилити роль регіональних органів влади в інституційній системі ЄС, відігравати важливу роль у прогнозуванні регіональних тенденцій та управлінні структурними інтервенціями ЄС. У теперішньому ЄС, де нерівномірність розподілу багатства між регіонами суттєво збільшилася, демократична легітимність та роль Комітету Регіонів суттєво зросла.

На відміну від інституту місцевого самоврядування, яке, як уже згадувалось у попередніх розділах, ще у 1985 році отримало власну Європейську хартію (прийнята Конгресом Ради Європи), регіональне самоврядування не має власної Хартії (проект даної Хартії розроблено у 1997 році). Європейська хартія місцевого самоврядування, яку було підписано і ратифіковано майже всіма країнами – членами Ради Європи, мала на меті насамперед чіткіше визначити та гарантувати автономію місцевих органів влади в їх стосунках із «вищим» рівнем влади. Ухвалення даного документа відповідало одній із двох головних місій Ради Європи, а саме – просуванню демократії та прав людини. На момент розробки Хартії Рада Європи менше переймалася питаннями участі громадян у регіональному і місцевому управлінні. Це пояснювалося тим, що місцеві органи публічної влади повинні бути достатньо сильними, щоб постійно відстоювати свою позицію у стосунках із центральним рівнем влади, а якщо такої спроможності в органів немає, то й активна участь громадян не сприятиме практичному здійсненню демократії.

Таким чином, Хартія відображає реальне становище в країнах Західної Європи станом на середину 1980-х років. Відтоді значною мірою змінилося розуміння і сприйняття важливості участі громадян у роботі органів влади центрального, регіонального і місцевого рівнів. Крім того, роль органів влади зазнала серйозних змін під впливом політичних, соціальних та економічних перетворень, пов'язаних із глобалізацією і прискоренням процесу європейської інтеграції. Сьогодні, з урахуванням глобальної фінансової кризи, ми перебуваємо на початку нового етапу змін ролі органів влади, які будуть, ймовірно, настільки ж радикальними, як і ті, які почалися в 1980-х.

За результатами Конференції європейських міністрів, які відповідають за місцеве і регіональне управління, що відбулася у Фінляндії 2002 року, було прийнято Гельсінську декларацію. В ній подані рекомендації до Ради Європи про необхідність прийняття Хартії регіонального самоврядування. Окрім того, декларація містить у додатку проект концепції та загальні принципи регіонального самоврядування, які було покладено в основу проекту Європейської хартії регіонального самоврядування. Ця Хартія передбачає обов'язкове закріплення принципів регіонального самоврядування в конституціях країн, які ратифікують дану Хартію, визначає власні та делеговані повноваження регіонального самоврядування, право на міжрегіональне та транскордонне співробітництво, участь у розробці національної та європейської політики, принципи фінансування, адміністрування тощо.

На останній Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління, що відбулася у Нідерландах 2009 року, було прийнято рішення на основі принципів, які використовувалися при розробці проекту Європейської хартії регіонального самоврядування (1997 року), та з огляду на відсутність прогресу у прийнятті даної Хартії, – розробити Європейську хартію регіональної демократії.

Окремим важливим напрямом розвитку регіонального самоуправління є транскордонне співробітництво між регіонами. Ця концепція стала результатом розвитку попередніх підходів до співробітництва, які передбачали переважно лиш співпрацю прикордонних регіонів. За положеннями Європейської рамкової конвенції про транс-кордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади, підписаної у Мадриді 21 травня 1980 року, транскордонне співробітництво розглядається «...як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та розвиток добросусідських відносин між територіальними громадами та органами влади двох або більше держав...». Європейська хартія прикордонних регіонів посилила саме роль регіонів як головних суб'єктів транскордонного співробітництва, рушійної сили економічного розвитку й усунення різниці у розвитку різних територій. Разом із тим було чітко визначено роль регіонів у покращанні інфраструктури, теле- і комунікаційних мереж, охороні довкілля, розвитку культури, переробці сміття та економіці в цілому.

Однією з форм транскордонного співробітництва є єврорегіони, які традиційно розглядаються як приклад співпраці, що не вимагає додаткових законодавчих регулювань чи владних інституцій, не має політичної влади, а обмежується в своїй роботі виключно повноваженнями місцевих та регіональних органів влади. Єврорегіони за відповідними характеристиками поділяються на такі групи: а) географічні; б) політичні; в) адміністративні. З метою спрощення умов та активного розвитку транскордонної співпраці було розроблено низку відповідних нормативних інструментів і затверджено рішенням Європейського Парламенту (Рішення №1082/2006 від 5 липня 2006 року про Європейське групування для територіальної співпраці).

#### **4.2. РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ УЯВЛЕНЬ ПРО ДЕРЖАВУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УРЯДУВАННЯ**

Перш ніж перейти до аналізу загальноєвропейських тенденцій розвитку регіонального самоврядування, необхідно проаналізувати природу змін у системі ефективного демократичного територіального урядування. Ці зміни стосуються насамперед країн Західної Європи, але вони також мали безпосередній вплив на країни Східної, Центральної та Південної Європи, які нещодавно приєдналися до процесу європейської інтеграції.

На території Європи існує велика кількість різноманітних моделей і підходів до адміністративно-територіального устрою і територіального урядування – від створення повноцінних федерацій, таких як ФРН та Бельгія, через великі держави із розвинутою системою регіонального урядування, такі як Франція, Італія, Іспанія і Велика Британія, аж до малих унітарних держав, таких як Ірландія і Греція. Крім того, в Європі існують специфічні традиції державного будівництва, які впливають на траєкторію розвитку органів публічної адміністрації і системи урядування:

(I) французька (наполеонівська) традиція, яка мала вплив на певну кількість країн у Європі (навіть на Нідерланди і Фінляндію), в тому числі в Південній, Східній та Центральній Європі;

(II) німецька традиція, яка окрім власне Німеччини мала також вплив на Австрійську імперію (Австро-Угорщину);

(III) скандинавська традиція, характерна для однорідних національних держав із високим ступенем децентралізації органів влади, однак які суворо дотримуються параметрів, що встановлені центральним урядом чи парламентом;

(IV) англійська традиція, яка базується на засадах сильного єдиного суспільства більше ніж на засадах сильної цілісної держави і має прагматичну політичну та адміністративну організацію. Природно, що в країнах із різними традиціями органи влади і системи територіального урядування побудовані за різними принципами<sup>50</sup>. Таке велике розмаїття підходів до територіального урядування в європейських державах значною мірою вплинуло на те, що місце регіональних і місцевих органів влади є специфічним у кожній із них. Це суттєво ускладнює, якщо не робить неможливою, розробку уніфікованих підходів до розвитку регіонального самоврядування в Європі.

##### **4.2.1. Регіональне самоврядування у контексті розбудови «держави добробуту». Адміністративна деконцентрація**

Після закінчення Другої світової війни демократичні країни обрали шлях розбудови так званої «держави добробуту». Це було до певної міри реакцією на банкрутство попередніх підходів до державного будівництва, які мали наслідком економічний занепад і злидні часів Великої депресії 1930-х років та власне саму війну, яка була сприйнята як трагедія всього людства. Післявоєнний економічний розвиток, який значною мірою базується на використанні кейнсіанської економічної стратегії, у поєднанні з державною політикою соціального забезпечення, надав можливість перейти до розбудови держави загального добробуту. Нині науковці, як-от Г. Еспін-Андерсен (Esping-Andersen), вирізняють консервативну (католицькі країни Європи),

<sup>50</sup> Broadbent J., Laughlin R. Evaluating the 'New Public Management' Reforms in the UK: A Constitutional Possibility Public Administration. – 1997. – Vol. 75. – Issue 3. – P. 487–507.

соціал-демократичну (скандинавську) і ліберальну (англосаксонську) моделі держави загального добробуту, засновані на дещо відмінних принципах. Наприклад, консервативна модель побудована на традиції патріархальної сім'ї, тоді як скандинавська модель заохочує жінок до активної участі на ринку праці та забезпечує догляд за дітьми, аби вони мали змогу працювати. Однак, незважаючи на існування якісно різних моделей «держави добробуту», Г. Еспін-Андерсен довів, що можна виділити низку їх спільних загальних рис: принцип рівності і перерозподілу; вирівнювання якості державних послуг на всій території держави; право, а разом з тим і обов'язок держави втручатися у суспільні та економічні процеси з метою досягнення зазначених цілей. Виконання таких стратегічних завдань вимагало високого рівня централізації влади і бюрократії.

Говорячи про роль і місце регіонального самоврядування в «державі добробуту», побудованій на основі кейнсіанської економічної стратегії, можна виділити також певні загальні особливості територіального управління, які були спільними для всіх зазначених держав, незалежно від їх унітарного чи федеративного устрою та обраної моделі «держави добробуту».

Насамперед, територіальне управління і політика в таких державах розробляються головним чином з огляду на пріоритети та потреби національного/центрального, а не регіонального/місцевого рівня. Такий підхід базується на ідеї «соціального громадянства», яка була запропонована Т. Маршаллом на початку 1950-х і яка ґрунтується на концепції соціальної солідарності та забезпечення належної участі громадян у житті суспільства<sup>51</sup>. Він передбачає реалізацію програм перерозподілу ресурсів від успішніших територій і регіонів до менш розвинутих. Більшість систем планування (наприклад, у таких країнах як Франція, Італія чи Велика Британія) побудовано довкола цих програм перерозподілу і розглядаються як вираження територіального урядування в рамках кейнсіанської «держави добробуту».

У ФРН, Італії існувала та існує нині конституційно затверджена вимога щодо забезпечення вирівнювання розвитку всіх територій країни. Хоча за часів розбудови кейнсіанської «держави добробуту» між різними країнами Європи існувала значна відмінність у стосунках між центральними та регіональними органами влади, все ж М. Голдсміт і П. Пейдж<sup>52</sup> зазначили: в цей період такі стосунки можна охарактеризувати як «замовник–виконавець». Регіональні і місцеві органи урядування розглядалися як «агенти» центрального уряду, що покликані забезпечити належне виконання програм, які розробляються і контролюються їх «патронами», центральними органами. Цей тип відносин був характерним як для високоцентралізованих унітарних держав (Велика Британія чи Франція), так і для децентралізованих унітарних скандинавських країн.

Справедливо відзначається, що в цей період мали місце певні тенденції до децентралізації<sup>53</sup>. Однак головним чином це були процеси «розвантаження» адміністративної системи, яка стала надто громіздкою і відчувала надмірний тиск. Це був процес адміністративної деконцентрації, а не політичної децентралізації. Разом із тим, процеси зменшення адміністративного тиску на центральний уряд підвищили запит на активнішу участь громадян у прийнятті рішень та на подальший розвиток представницької демократії<sup>54</sup>. Французька децентралізаційна реформа 1982 року стала спробою поєднати дві тенденції – впорядкувати адміністративну систему та забезпечити розвиток регіональної / місцевої демократії. Іншим прикладом стали «реформи вільної комуни» у скандинавських країнах наприкінці 1980-х років, які були покликані зменшити контроль з боку центральної влади за діяльністю територіальних органів влади (щоправда, лише в окремих сферах і лише після узгодження із центром)<sup>55</sup>.

Стосунки між центральними і регіональними органами влади впродовж цього періоду будувалися на основі підходу «згори донизу», командної системи управління та контролю. Центральний уряд пере-

<sup>51</sup> Marshall T. H. *Citizenship and Social Class* Citizenship and social class and other essays. – Cambridge, UK: The University Press, 1950. – 154 p. – P. 1–85.

<sup>52</sup> Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States / Edited by Edward C. Page and Michael J. Goldsmith. – London: Sage Publications, 1987. – viii, 180 p.

<sup>53</sup> Wu F. H., Sharp D. An empirical study of transfer pricing practice *International Journal of Accounting Education and Research*. – 1979. – № 14 (2). – P. 71–99.

<sup>54</sup> Putnam R. D. *Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology* Ibid. LXV. – 1971. – P. 651–681.

<sup>55</sup> Towards the self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia / Edited by Harald Baldersheim and Krister Stahlberg. – Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub. Co., 1994. – vi, 232 p.

бував у центрі системи управління, а окремі партнери з числа представників громадянського суспільства обиралися, санкціонувалися і контролювалися центральним урядом. Незважаючи на те, що економіка і суспільство були тоді відносно стабільними та існували добре організовані і сильні профспілки й бізнес-асоціації<sup>56</sup>, – в трикутнику «держава – ринок – суспільство» держава домінувала. Отже, управління було побудоване на основі неокорпоративістської моделі.

#### **4.2.2. Неолібералізм і територіальне урядування. Децентралізація в епоху неоліберальної держави**

Низка криз 1970-х років (фіскальна та нафтова кризи, економічні проблеми – стагнація економіки та інфляція) призвела до тяжких соціальних, економічних та політичних проблем, сприяла розумінню необхідності здійснення перетворень, і, в кінцевому підсумку, породила абсолютно нове розуміння і практику управління. Нові глобалізаційні процеси, перенесення традиційної для країн Західної Європи важкої промисловості до Азії, відновлення процесу європейської інтеграції – усе це стало поштовхом для переходу до неоліберальної моделі, яка значною мірою характеризувалась змінами у системі урядування. Неолібералізм став інтелектуальним і політичним рухом, який радикально заперечив основи кейнсіанської «держави добробуту». Починаючи з Великої Британії часів прем'єр-міністра Маргарет Тетчер, він був сприйнятий у різних формах у більшості країн Європи, окрім того, такий підхід взяли на озброєння міжнародні фінансові інституції, такі як МВФ і Світовий банк, які, на думку лауреата Нобелівської премії Джозефа Стігліца, почали його активно пропагувати в країнах, що розвиваються<sup>57</sup>. Після розвалу комуністичної системи та остаточної перемоги капіталізму<sup>58</sup> більшість країн Східної та Центральної Європи сприйняла його, довершивши загальноєвропейську «неоліберальну революцію».

«Неоліберальна революція» мала глибокі наслідки для європейської системи управління як на національному, так і регіональному рівнях. Два аспекти цієї революції мають особливо важливе значення для управління: 1) процес глобалізації, яка прийняла неоліберальну форму; 2) у різних державах було прийнято нові моделі публічного управління. У 1980-х роках прокотилася могутня хвиля глобалізації, яка вплинула на різні галузі економічного, політичного, культурного та соціального життя. У цей період європейські країни, як і раніше, намагаються конкурувати з двома потужними економічними гравцями – США та Японією. Усвідомлюючи невідворотність подальшого відставання власного економічного розвитку, європейські держави відновили процес інтеграції для створення «Європейського блоку», здатного гідно конкурувати з наведеними неєвропейськими економічно сильними державами. Зрештою, це активізувало економічну регіоналізацію, якої вимагали глобалізаційні процеси, такі як формування глобальних ринків різних товарів, не останнім з яких був швидкозростаючий глобальний фінансовий ринок. У царині управління ці події суттєво вплинули на позиції національних урядів, зменшивши їх контроль як над міжнародними відносинами, так і над внутрішніми справами. Однак це не означало занепаду держави з домінуючою роллю центрального уряду, який все ще залишався найбільш важливою дійовою особою в міжнародних і внутрішніх справах, хоча характер його діяльності зазнав суттєвих змін.

На національному рівні більшість європейських адміністративних систем зазнала змін у 1980-х і 1990-х роках під впливом хвилі реформ, відомих як «новий публічний менеджмент» або «нове публічне управління», що набуло конкретних форм дерегулювання, приватизації і введення «ринкових» механізмів у межах самих адміністрацій. Традиційно існувала велика кількість різних підходів до реформ у різних європейських країнах відповідно до конкретних державних і адміністративних традицій, хоча реформи так чи інакше торкнулися кожної із європейських країн.

Поєднання двох процесів – глобалізації та адміністративної реформи призвело до того, що в трикутнику «держава – ринок – суспільство» держава втратила своє домінуюче становище, яке довелося

<sup>56</sup> Trends towards corporatist intermediation and policy making / Ed. Schmitter P.C., Lehbruch G. – Beverly Hills, CA / London: Sage Publications, 1979. – 328 p.

<sup>57</sup> Stiglitz J. E. Globalization and its discontents. – New York: W.W. Norton & Co., 2002. – 304 p.

<sup>58</sup> Fukuyama F. The End of History and the Last Man – New York, NY: Free Press, 1992. – 418 p.

поділити з ринком. Але в усіх європейських країнах, навіть у Великій Британії, де мало місце найширше застосування неоліберальної моделі, ринок не зіштовхнув державу з п'єдесталу, а лише поділив його разом із державою; проста кейнсіанська модель «держави добробуту» поступилася місцем більш складній, гібридній моделі, в якій втручання держави і неоліберальні підходи співіснують пліч-о-пліч.

У новому контексті глобалізованої економіки та нових реалій для нації держави можна виокремити низку загальних тенденцій:

- перехід від простої адміністративної деконцентрації, яка існувала раніше, до політичної децентралізації;
- поява регіонів як ключових гравців: політичних регіонів (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія, Швеція); адміністративних регіонів (Англія, Греція, Фінляндія, Португалія);
- загальна тенденція до подальшого зміцнення політичної влади цих регіонів: розширення повноважень політичних регіонів і тенденція до перетворення адміністративних регіонів у політичні (як це відбувається у Франції починаючи з 1982 року);
- тенденція до квазіфедералізації деяких регіональних систем та децентралізації більш централізованих федерацій: перетворення Бельгії з регіоналізованої унітарної держави у значною мірою децентралізовану федеративну державу з комунами й регіонами; поява державних автономних одиниць в Іспанії, передача повноважень на нижчий рівень у Сполученому Королівстві, спроби реформування федерації ФРН тощо;
- реструктуризація органів місцевого самоврядування шляхом розукрупнення великих адміністративних одиниць (Велика Британія), заохочення до внутрішньої децентралізації в муніципалітетах, наприклад, створення рад мікрорайонів у Франції, Італії й Нідерландах;
- створення нових механізмів участі громадськості у процесах прийняття рішень без втручання в повноваження обраних органів влади;
- у країнах – членах ЄС заохочується проведення політичної та адміністративної регіоналізації, використання нових підходів до політики розвитку міст, просування принципів субсидіарності та партнерства відповідно до положень Маастрихтської угоди;
- посилення міжнародного аспекту роботи регіональних органів влади: поява нових міжнародних організацій, які представляють регіональні та місцеві органи влади (наприклад, «Об'єднані міста і місцеві органи влади», які мають своє окреме представництво в ООН); міжнародні організації, орієнтовані на окремі типи міст або регіонів; лобювання та дипломатичні дії з боку регіональних і місцевих органів влади. Такі зміни стали можливими завдяки послабленню кордонів національних держав і відкриттю якісно нових можливостей для регіонів.

#### **4.2.3. Еволюція міжбюджетних відносин між центральними й регіональними та місцевими органами**

Окремої уваги заслуговує динаміка змін у сфері міжбюджетних відносин. Дослідники, зокрема, Лафлін і Мартін, виділяють такі тенденції:

- співвідношення трансфертів та власних ресурсів. У цілому загальна тенденція полягає у подальшому збільшенні частки трансфертів і зменшенні сподівань на власні ресурси;
- загальні гранти проти вузьконаправлених грантів. Зростає частка загальних грантів за рахунок відмови від вузьконаправлених;
- вплив на фінансову автономію місцевих органів влади. Збільшення трансфертів з боку центрального уряду може свідчити про послаблення регіональних та місцевих органів влади. З іншого боку, спостерігається збільшення рівня фінансового контролю місцевих органів влади над цими коштами. Це дозволяє говорити про перехід у стосунках центральних органів влади із регіональними від моделі «замовник – виконавець» до моделі вибору. Одним із пояснень переходу до моделі вибору є те, що центральному уряду вигідно надавати гранти не вузьконаправлені, а загальні, бо це надає змогу йому перекласти тягар політичної відповідальності за ефективність використання коштів на регіональні чи місцеві органи влади;
- сучасна фінансова криза. Досі незрозуміло, яким саме чином нинішня глобальна фінансова криза

вплине на міжбюджетні відносини між центральними, регіональними та місцевими органами влади, але ніхто не сумнівається, що це буде мати дуже важливі наслідки для них.

Таким чином, можна дійти висновку про суттєві зміни в становищі регіональних органів влади розвинутих демократичних країн. Такі зміни є результатом більш широких змін у системі публічного управління загалом – від соціально орієнтованої «держави добробуту» до гібридної моделі, яка є сумішшю кейнсіанської економічної моделі та неоліберальної моделі публічного управління, приватизації та панування ринкових підходів. Таке поєднання позначилося і на характері послуг, що надаються регіональними і місцевими органами влади та участі громадян у процесі прийняття рішень та наданні публічних послуг.

### 4.3. РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОЛІТТЯ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

#### 4.3.1. Зростання регіонів

Однією з найбільш вражаючих особливостей публічного управління в сучасній Європі стало зростання регіонального рівня самоврядування, який лише з'явився вперше в одних державах, або посилювався в інших. Цей процес став відповіддю на складний набір питань, які стосуються функціональних змін і політичних вимог.

Найважливіші функціональні зміни стосувались динаміки зв'язків між територією та економічним розвитком, а також вдосконалення стратегії держави в управлінні територіями. Після Другої світової війни уряди держав зіштовхнулися із проблемами недостатнього розвитку окремих регіонів і занепаду інших, колись успішних (наприклад, старі промислові регіони Великої Британії). Це змусило уряди запровадити нові, більш складні механізми управління територіями, які передбачали перенаправлення інвестицій у менш розвинуті регіони. За часів повної зайнятості така політика центральних урядів надавала можливість слабким регіонам отримати додаткові інвестиції, регіонам, де відбувалося економічне зростання, отримати окремі пільги, а національній економіці збагачуватися від мобілізації ресурсів у периферійних регіонах, які за інших умов випадали з економічних процесів. Загальна мета полягала у реінтеграції слабких регіонів у національну економіку та підготовці їх до конкуренції на новоутворених європейському та світових ринках. Попередні підходи, які містили податкові пільги і субсидії та контроль за плануванням, були вдосконалені шляхом запровадження просторового планування (особливо у Франції, Нідерландах та країнах Скандинавії) і спроб створювати спеціалізовані «точки зростання» у ключових секторах. Політика центрального уряду була спрямована «згори донизу» та на інтеграцію регіонів у національну економіку, але поступово, із удосконаленням стратегій, центральний уряд почав шукати партнерів на регіональному і місцевому рівнях. У Франції, Італії, Бельгії і Великій Британії створено спеціальні регіональні ради з питань розвитку, які покликані об'єднати зусилля різних учасників як національного, так і регіонального, місцевого рівнів у певних секторах і напрямках. Пізніше ці ради трансформовано у регіональні уряди (за винятком Великої Британії, де такі ради були спершу скасовані у 1979 році, а потім відновлені в дещо іншій формі 1999 року). У Німеччині схожий процес відбувався між федеральним урядом і землями в межах Рамкової угоди про спільні цілі.

Отже, 60-ті та 70-ті роки характеризувались значною консолідацією системи регіонального і місцевого самоврядування, а також суттєвим зменшенням кількості регіональних та місцевих органів влади в європейських країнах. Зазначена тенденція оминула хіба що Францію (табл. 1.4.1).

Таблиця 1.4.1

#### Зменшення кількості місцевих самоврядних одиниць в окремих країнах Європи

Країна	1945 рік	2001 рік
Велика Британія	1730	440
Швеція	2500	284
Данія	1300	275

Продовження таблиці І.4.1

Німеччина	24282	8504
Італія		8100
Іспанія	9267	8083
Франція	38000	36000

Значне скорочення кількості місцевих самоврядних одиниць у країнах Європи (за винятком Франції) призвело до істотного збільшення мінімальної кількості мешканців у найменшій із територіальних одиниць (табл. 1.4.2).

Таблиця І.4.2

## Середня кількість населення у найменшій територіальній одиниці

Країна (2001 рік)	Населення, осіб
Франція	1560
Швейцарія	2122
Австрія	3000
Іспанія	4700
Італія	7019
Німеччина	8845
Норвегія	9421
Фінляндія	10770
Бельгія	16740
Нідерланди	17860
Данія	18811
Швеція	30249
Португалія	34180
Ірландія	41190
Англія	135600
Шотландія	156250

## 4.3.2. Переосмислення централізації та фрагментація регіонів

Особливої уваги питання підходів до реалізації централізованої регіональної політики набуло після нафтової кризи у 1970-х роках. Із завершенням етапу повної зайнятості було втрачено і консенсус щодо політики перерозподілу ресурсів, а регіони розпочали між собою конкуренцію. Значна кількість великих проєктів, що їх започаткував і повністю фінансував центральний уряд у слабких регіонах, не змогла зреалізуватися, не викликала зростання економічної активності довкола них і не змогла довести свою економічну вигідність. Такі проєкти назвали «соборами в пустелі». В Італії з відкриттям ринків і підвищенням мобільності капіталу уряд уже більше не міг примушувати фірми працювати в слабких регіонах, оскільки ці фірми могли взагалі залишити країну. Таким чином, регіональна політика втратила своє економічне обґрунтування і була спрямована переважно на соціальні та політичні питання. Це призвело до поступової відмови від великих та переходу на менші за масштабом регіони й ініціативи.

Водночас відбулися зміни в теоретичних підходах до регіонального і місцевого самоврядування, які тепер орієнтувалися не на планування «згори донизу», а на ініціативи з боку територій, підходи «знизу догори». Нове розуміння території передбачало не лише комплекс виробничих чинників у фізичному

просторі, але й наявність сукупності суспільних відносин, норм, інститутів і домовленостей<sup>59</sup>. Соціальна структура території набуває неабиякого значення, оскільки спрямування інвестицій без урахування цих чинників навряд чи приведе до позитивного результату. До традиційних чинників залежності старих промислових регіонів було додано набір нових, таких як взаємозалежність від співробітництва та підтримки, наявність інновацій, передових науково-дослідних інституцій і мережі різноманітних асоціацій у межах регіону<sup>60</sup>.

Таким чином територія вже не сприймається суто як місцевість, де функціонують учасники ринкових відносин, натомість вона сама стає виробничою системою. Стара ідея порівняльних переваг, відповідно до якої кожен регіон має власне місце в системі національного та міжнародного розподілу праці і яка лежить в основі традиційної регіональної політики, поступилася місцем ідеї абсолютних або конкурентних переваг<sup>61</sup>, відповідно до якої не лише фірми, але й цілі регіони конкурують за інвестиції, ринки і технології. Такий підхід спричинив радикальні зміни у політиці, оскільки просував загальний регіональний інтерес у конкуренції замість звичних інтересів певного класу, сектору, статі, віку або етнічної приналежності. Він пропонує нову неомеркантилістську форму взаємин, за якої політики повинні сприймати регіон як такий, що знаходиться у безперервній конкуренції за ринкові переваги. Осторонь залишається питання про те, наскільки цей підхід пояснюється лише економічною потребою чи наскільки значною мірою він пов'язаний із політичною доцільністю.

Після цього розпочинається переорієнтація політики в напрямі децентралізації до регіонального та місцевого рівнів, де спроможність до горизонтальної співпраці й рівень розуміння реальних проблем є значно вищими. Разом із тим наголос тепер робився не на розвитку фізичної інфраструктури, а на розвитку людського потенціалу. Політика у сфері освіти повинна була стати широко децентралізованою, щоб мати змогу долучитися до інших інструментів втручання в розвиток регіону, а навчання – максимально наближеним до пріоритетних напрямів його економічного розвитку. Окремий наголос робиться на розвитку системи досліджень, розробки і передачі технологій між компаніями, університетами, дослідницькими центрами та органами влади. Менше уваги приділяється плануванню великих інтервенцій з боку уряду, натомість більше уваги відводиться визначенню точкових втручань для усунення недоліків ринкового механізму. Таким чином, головною метою стає чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку кластерів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Ендогенність та самодостатнє зростання стало новою формулою успіху регіонів. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління в цілому, відмовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь диференціації і комплексних форм організації.

Посиленню регіонального самоврядування та його децентралізації також сприяв процес демократизації, який не лише перерозподіляв владу у централізованих державах, але й демократизував системи «корпоративістського управління», яке з'явилося на регіональному рівні за певних умов економічного розвитку. В різноманітних коаліціях, об'єднаннях та асоціаціях, які виступають за регіональний розвиток, як правило, домінують інтереси великого бізнесу і державних службовців, що займаються питаннями економічного розвитку в досить вузькому сенсі. Це призводить до ігнорування проблем справедливого розподілу ресурсів і соціальної солідарності, а також екологічних і культурних проблем. Лише демократизація регіональних інституцій і установ може відкрити їх для більш широкого кола груп учасників. У цілому спостерігається певна демістифікація національної держави та зростаюче розчарування в її спроможності демократично працювати, і це відкриває нові простори для демократичного врядування на локальних територіях (у регіонах, містах, селах). У країнах, які не мають власної історії і досвіду державності, це призвело до повторного відкриття позадержавної історії, поставило питання доцільності існування держави

<sup>59</sup> *Bagnasco A., Trigilia C.* La construction sociale du marché: le défi de la troisième Italie / Transl. from Italian by T. Berthet, C. Marengo. – Cachan : Ed. de l'Ecole normale supérieure de Cachan, 1993. – 288 p.

<sup>60</sup> *Storper M.* The regional world : territorial development in a global economy. – N. Y.: Guilford Press, 1997. – xiv, 338 p.; *Scott A. J.* Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order. – Oxford: Oxford University Press, 1998. – 192 p.

<sup>61</sup> *Scott A. J.* Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order. – Oxford: Oxford University Press, 1998. – 192 p.



та відродження доктрини змішаного і спільного суверенітету, які, поряд з процесами європейської інтеграції, мають потенціал радикально змінити нормативне підґрунтя і легітимність самої держави<sup>62</sup>.

Повернення до стратегічного планування регіонального розвитку стало противагою загальній тенденції 1990-х років до посилення системи органів місцевого самоврядування. Ефективність та користь дій радше розглядалися як індивідуальна відповідальність та гнучкість, розмаїття форм організації і конкуренції між постачальниками послуг, що притаманне моделі «нового публічного менеджменту», і не пов'язувалися із консолідацією та економікою масштабу. Стосунки між органами влади центрального, а також регіонального та місцевого рівнів у федеральних і децентралізованих системах управління почали переходити із режиму співпраці й інтеграції в режим конкуренції як у частині ресурсів та інвестицій, так і в питаннях інновацій у політиці.

#### **4.3.3. «Міста-регіони» у другій половині XX століття**

Іншою тенденцією стало створення нових органів влади на основі концепції «міста-регіону» – функціонально взаємозалежної території, що складається з міста і навколишніх населених пунктів. У різних країнах Європи мали місце різні підходи до створення «міст-регіонів»: серед найбільш вдалих прикладів є створення «міста-регіону» Ріймонд у Нідерландах та «міста-регіону» Стратклайд у Шотландії, останній було сформовано довкола міста Глазго та великої навколишньої території, де обрана рада «міста-регіону» мала широкі права щодо вирішення питань стратегічного планування і повноваження з контролю над інфраструктурою та надання послуг у муніципалітетах, які стали частиною регіону. Натомість у Франції набули поширення об'єднання муніципалітетів, у яких владному органу новоутвореного регіону надавалися лише незначні повноваження, а в багатьох випадках кордони таких об'єднань навіть не визначалися. Все це послабило потенціал моделі «місто-регіон» і зробило його легкою мішенню для критиків.

На початку 1980-х років у більшості країн Європи поступово було полишено ідею створення «міст-регіонів». Стратегічне планування розвитку регіонів було значною мірою послаблено через економічну нестабільність, викликану нафтовою кризою 1970-х років, а також поступовим переходом до неоліберальної ідеології. Центральні органи влади не поспішали із передачею реальних повноважень на регіональний рівень, натомість органи місцевого самоврядування критикували новостворені регіональні органи влади за брак реальних повноважень, необхідних для ефективної реалізації планів. Це призвело не лише до припинення процесу створення регіонального самоврядування, а й до ліквідації вже існуючих самоврядних «міст-регіонів» в Англії, Шотландії, Нідерландах (Ріймонд) та Іспанії (Барселона). І лише в середині 1990-х років, реагуючи на швидке зростання міст і потребу планування великих інфраструктурних проєктів, уряди повертаються до ідеї «міст-регіонів». Разом із тим відкриття європейських ринків і посилення конкуренції серед «міст-регіонів» призвело до необхідності посилення за ними контролю з боку центрального уряду та стимулювання співпраці між «містами-регіонами» з метою розвитку інфраструктури і залучення інвестицій. У Франції прийняли закон, який передбачає об'єднання комун у місцях, де такі утворення ще не були сформовані, в Нідерландах утворено Великий Роттердам замість зниклого Ріймонда, так само в Італії нові нормативні акти заохочують створення «міст-регіонів», а в Англії в 1999 році обрано раду новоствореного Великого Лондона.

#### **4.3.4. Регіони та європейська інтеграція. Регіональні ідентичності**

Європейська інтеграція привнесла глибинні зміни до сприйняття просторового, економічного і політичного порядку в Європі. Інтеграція ринків нерівномірно вплинула на різні регіони, створюючи переможців і переможених. У перші роки переходу влади до Брюсселя спостерігалася тенденція до ще більшої маргіналізації периферійних регіонів і переважного розвитку центральних регіонів (цю тенденцію ще можна помітити у скандинавських країнах). Більшість периферійних регіонів долучалась до європейської практики отримання фінансових ресурсів зі структурних фондів ЄС та розширення власної можливості

<sup>62</sup> Keating M. The New Regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change. – Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, 1998. – xi, 242 p.

брати участь у європейській політиці. Такі регіони сприймають ЄС у позитивному світлі і вбачають у Європі підтримку і противагу у своїх стосунках із національними урядами.

З політичної точки зору європейське співтовариство спочатку розглядалося як додаткова проблема для регіонів, адже міждержавний характер утворення дозволяв представникам національних урядів, зібравшись на раду міністрів, приймати рішення з питань, що входять до регіональної юрисдикції. Німецькі землі були першими, де висловлено незгоду з таким станом речей, і саме вони почали поступово шукати можливості для більш активної участі у європейській політиці. Це призвело до того, що до Угоди про Європейський Союз (Маастрихтська угода) було включено положення, які передбачають право регіонів представляти державу при обговоренні питань, що входять до їх компетенції. Ці положення були використані Німеччиною, Австрією, Бельгією і Великою Британією. Регіони отримали також право укладати партнерські угоди в рамках структурних фондів, які з кінця 1980-х складають другий за величиною рядок витрат (після витрат на сільське господарство) в бюджеті ЄС та в Комітеті регіонів. Ці події підтвердили, що Європа відіграє центральну роль у розбудові регіонів у більшості країн, а місцеві еліти, які працюють над розвитком регіонів, отримують підтримку і натхнення. Побудова Європи регіонів, у якій регіони відіграють роль «третього рівня» після національного уряду і ЄС, є пріоритетним завданням об'єднаної Європи.

Регіони виникли в Європі в різних формах. Вони представляють відповідний рівень управління у федеративних державах (Німеччині, Австрії та Бельгії), а також у регіоналізованих (як правило, складних унітарних) державах (Франції, Італії, Іспанії і Сполученому Королівстві). Регіональний рівень слугує основою для формування інститутів громадянського суспільства: бізнесу, профспілок та недержавних груп і об'єднань, які здійснюють свою діяльність у різних секторах. Наприклад, Шотландія і Каталонія суттєво вирізняються за ступенем відмінності своїх правової культури, громадянського суспільства від решти держави, натомість цей чинник історично є значно менш помітним у французьких регіонах. Регіони можуть також, як зазначалося, розглядатись як функціональні одиниці, зокрема, у сфері економічного розвитку, але це так само можливо й у культурній і соціальній сферах. Переважно регіони сприймаються передусім через призму економічного аналізу, однак у відповідних політичних умовах вони також можуть стати підґрунтям для соціальної солідарності (приклад Шотландії), бути одиницями політичного простору в тому разі, якщо політичні питання стосуються певної території та інтерпретуються через вивчення впливу на неї, коли існує політична дискусія щодо території, а громадяни розглядають територію як належний і достатній рівень для прийняття обов'язкових рішень.

В окремих європейських державах політична роль регіонів продовжує зростати, і вони навіть почали висловлювати вимоги про надання політичної автономії. Це найбільш характерно для націй (етнічних груп – національних меншин чи корінних народів), які зберегли свою ідентичність упродовж століть попри асиміляційний тиск і тривалу відсутність власної держави. Нині ці нації прагнуть належного захисту своїх колективних прав та інте-ресів, а подеколи – й визнання та державного сприяння їм у реалізації права на самовизначення, як, наприклад, націоналістичні рухи в Каталонії, Країні Басків, Шотландії, Уельсі<sup>63</sup>. В інших місцях існуючі культурні розбіжності наклалися на чинники економічної роз'єднаності та інституційних перетворень, що призвело до створення нових форм територіально-політичних рухів. Так, у Фландрії рух за мовно-культурну самобутність трансформувася в одну з форм культурно-територіального націоналізму, який вже можна порівнювати із англійським чи іспанським випадками. Даний рух, розвинувшись суто з культурницьких питань та вимог захисту освітніх прав, пройшовши стадію економічного націоналізму, нині бореться за політичне самовизначення регіону. Конкуренція між регіонами стимулює їх до пошуку власного місця в європейському просторі і породжує незадоволеність системою внутрішніх національних бюджетних трансфертів, а це викликає до життя та посилює політичні рухи. Такий економічно обґрунтований регіоналізм зустрічається як у найбідніших регіонах Європи, які скаржаться на недостатність підтримки з боку держави і Європи, так і в багатих регіонах, які, в свою чергу, скаржаться на тягар бюджетних трансфертів на користь найбідніших співвітчизників, яких вони розглядають як додаткову перешкоду в європейській

<sup>63</sup> Keating M. Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia // European Urban and Regional Studies. – 2001. – № 8. – p. 217–234.

конкуренції. Італійська Північна Ліга, рух, який спершу був лиш особливою позицією економічно багатих регіонів, тепер прагне створити окрему культуру, самобутність та історію – за британським та іспанським прикладами<sup>64</sup>. У даному ж контексті звертають на себе увагу сумнівні з етнічних чи мовних міркувань, однак економічно й адміністративно обґрунтовані вимоги щодо надання автономії Сілезійському регіону в межах Польщі, економічно високорозвинутій території зі специфічними суспільно-політичними традиціями. Вимоги про перегляд положень фінансового вирівнювання мають місце в Іспанії (Каталонія), Німеччині (південні землі), Бельгії (Фландрія) і Великій Британії (багатий південь і бідні території півночі Англії).

Тож із чим пов'язане відчуття регіональної ідентичності? Це важке і складне запитання з огляду на те, що ідентичність є проблематичним поняттям і може мати різні значення. Дослідження, спрямовані на вивчення регіональної ідентичності, існують, але питання, які порушуються в таких дослідженнях, відрізняються в різних країнах, а у випадках, коли ставляться подібні питання, як, наприклад, у Євробарометрі, існують відмінності в їх розумінні залежно від національного контексту. Окремі опитування пропонують респондентам оцінити їхню власну ідентичність за територіальним критерієм на рівнях від місця проживання і аж до Європи. Такі результати, як правило, засвідчують досить сильні почуття місцевої ідентичності, ймовірно, як відповідь на використаний інструментарій дослідних робіт. Інші опитування дозволяють респондентам робити вибір між ексклюзивною і змішаною ідентичностями. В таких умовах опитані обирають змішані ідентичності та проміжні категорії, за винятком жителів найбільш націоналістичних регіонів, компактно заселених високоорганізованими етнічними групами, які борються за зовнішнє політичне самовизначення аж до відокремлення, як-от Шотландія, Країна Басків, Ольстер.

Лише кілька обстежень у Франції та Іспанії спробували визначити, що саме люди мають на увазі під словом «регіон» або «регіональна ідентичність», і пройти весь шлях від захоплення місцевими пейзажами або кухнею і до потреби бачити першорядність політичної легітимності регіону. Для кращого розуміння необхідно виокремити два типи регіоналізму громадян в Європі:

- 1) «регіональні традиціоналісти», які значною мірою деполітизовані чи консервативні за своєю орієнтацією і нагадують консервативних регіоналістів дев'ятнадцятого століття;
- 2) «нові або сучасні регіоналісти», яких можна знайти серед більш освічених верств населення і які зацікавлені у регіоні як елементі модернізації і будівництва нової Європи<sup>65</sup>.

Регіональні традиціоналісти можуть бути незацікавлені в регіональній автономії, вбачаючи в регіоні переважно культурну або топографічну складову; вони вважають ефективнішими традиційні механізми представництва в центральних і місцевих органах влади. Натомість сучасні регіоналісти мають ширші погляди на майбутнє регіону і бачать регіон як динамічну силу для економічних і соціальних перетворень. Наведене вище є до певної міри узагальненням, оскільки значення регіоналізму формується історією та сучасною політикою окремих держав, а також характером регіональних інституцій.

У деяких регіонах присутній конфлікт ідентичностей, де історично населення регіону (або «нація» – етнічна група, національна меншина чи корінний народ, що не має історії власної державності) виступає проти інтегративної та асиміляторської політики держави. В інших регіонах регіоналізм історично був пов'язаний із приналежністю до нації і навіть може стати важливим компонентом останньої. В інших місцях регіональний рівень визначено достатньо чітко. У багатонаціональних (поліетнічних) державах, таких як Іспанія, Велика Британія і Бельгія, регіональна ідентичність часто протиставляється загальнодержавній ідентичності, тоді як у Франції та Німеччині відчуття регіоналізму не означає почуватись меншою мірою французом або німцем.

Процес європейської інтеграції значно посилив ці тенденції, оскільки, як зазначалось, керівники регіонів прагнуть утвердити власні регіони не лише традиційно в рамках національної економіки, але й в умовах все більш конкурентного європейського економічного і політичного простору. Європейські ініціативи, зокрема, через структурні фонди, намагалися залучити регіони до процесу формування політики

<sup>64</sup> Biorcio R. La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord. – Milano: Il Saggiatore, 1997. – 277 p.

<sup>65</sup> Keating M. The New Regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change. – Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, 1998. – xi, 242 p.

ЄС і спричинили подальшу регіональну мобілізацію<sup>66</sup>. Регіонотворчі еліти дедалі частіше пов'язують власні ініціативи із загальноєвропейським контекстом. Зростає почуття поліїдентичності серед європейців: коли людина ідентифікує себе одночасно із регіоном, нацією та Європою, особливо це стосується найбільш освічених верств населення, але різниця у сприйнятті «регіон–Європа» і «регіон–глобальний світ» формується під впливом значної кількості чинників. Каталонці і помірковані каталонські націоналісти є дуже проєвропейськими, те ж саме стосується і як сучасних фламандських націоналістів, так і прихильників помірно націоналістичної соціал-демократичної робітничої партії Північної Ірландії, навіть шотландські виборці значно менш ворожі до Європи, ніж виборці в Англії.

Таким чином, аналіз даних Євробарометра та інших обстежень дозволяє стверджувати: існує зв'язок між «європеїзмом» і регіоналізмом<sup>67</sup>. Однак різниця у цінностях не обов'язково спрямована на розвиток у регіоні власної ідентичності, адже такі відмінності все менше сумісні із транснаціональною інтеграцією, разом з тим вона може стати мірилом оцінки конкретних політичних і соціальних питань. Зрештою, зміцнення територіальної ідентичності може бути відповіддю на зникнення національної диференціації у наддержавному союзі, який намагається запропонувати та впровадити в життя універсальні цінності.

#### 4.4. РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ І ДЕМОКРАТИЧНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ: ДОСВІД ІСПАНІЇ

Іспанська система децентралізації часто подається як приклад для наслідування новими демократіями, що теж зумовлено і тісним взаємозв'язком процесів децентралізації й демократизації в державі. Дійсно, немає жодних сумнівів, що мирний і швидкий перехід від диктатури до демократії в Іспанії є показовим прецедентом, адже в світі є лише кілька успішних прикладів такого порівняно мирного та вдалого переходу. Справедливо й те, що конституційне утвердження децентралізації задовольнило претензії найбільш чисельних та активних національних меншин Іспанії, сприяло належному захисту їхніх прав та нівелювало окремі націоналістичні загострення. Отже, Іспанія цілком може слугувати зразком, щоправда, попри те, що не всі елементи й особливості процесу децентралізації гідні наслідування з міркувань їх ефективності.

##### 4.4.1. Історичне підґрунтя іспанського прецеденту

Наприкінці 1970-х років, коли Іспанія запроваджувала сучасну систему децентралізованого урядування, розглядалися й обговорювалися різні підходи до побудови системи публічної адміністрації на центральному та регіональному рівнях. Упродовж століть Наварра і Країна Басків мали окремі політичні та фінансові домовленості («fueros»), які пережили спроби різних монархів централізувати державу. Наварра й одна область у Країні Басків (Алава) зберігали спеціальні угоди навіть за диктатури Франко, тоді як для інших двох областей у Країні Басків (Біскайя і Гіпускоа), які не підтримали диктатуру Франко, такий спеціальний режим було скасовано впродовж цього періоду. Каталонія створила автономний регіональний уряд у 1932 році, який проіснував до 1939 року, а Галісія затвердила власний автономний статус, однак не змогла його впровадити через спалах громадянської війни 1936 року.

Ці три регіони, Країна Басків, Галісія і Каталонія, з різним ступенем інтенсивності, мають досвід децентралізації та переваги від її впровадження з точки зору економічної ефективності. Наварра також має досвід тривалого самоврядування, специфічні закони, а також розуміння переваг автономного статусу, однак значно меншою мірою прагне використовувати його – через відсутність сильної й окремішньої етнонаціональної ідентичності, характерної, наприклад, для заселених меншинами Країни Басків, Галісії та Каталонії.

Після тривалого періоду надцентралізованої диктатури (1939–1975 рр.), мирного переходу до демократії (1975–1979 рр.) та активної європеїзації, пов'язаної зі вступом до Європейської економічної спільноти (1986 рік), Іспанія пройшла шлях глибоких соціальних трансформацій. В економічній сфері Іспанія стала

<sup>66</sup> Hugh M. Wider Europe, Fortress Europe, Fragmented Europe ? // Redefining Europe: new patterns of conflict and cooperation / Ed. by Hugh Miall. – London: Royal Institute of International Affairs; N.Y.: Pinter, 1994. – xiii, 293 p.

<sup>67</sup> Keating M. Decentralist Trends in European Democracies // Conference on Governance and Globalisation. – 2001. – Hokkaido, Japan, 7-8.12.2001 // www.global-gjp/paper/4-11.pdf.

однією з небагатьох держав у групі індустріально розвинутих демократичних країн, якій вдалося успішно реалізувати стратегію щодо прискороного подолання відставання від середньоєвропейських показників.

Після завершення диктатури генерала Франко стрімко зріс запит на регіональне самоврядування, який базувався б на історичних засадах автономії націй і регіонів Іспанії. Всі демократичні партії, які боролися проти режиму Франко, його культурних утисків, репресій та переписування історії, не змогли розробити чітку модель децентралізованої держави, за яку вони виступали. Однак вони погоджувалися з тим, що легітимна демократична владна система повинна відображати потреби й інтереси різних національностей і регіонів.

Фіксація такого важливого принципу в Конституції була серйозним політичним викликом для молоді демократії, адже іспанська історія містить низку прикладів невдалих спроб врахувати регіональні настрої і, навпаки, етапів, коли надмірне захоплення територіальними відмінностями ставило під сумнів подальше існування єдиної держави. Однак широкий міжпартійний консенсус дозволив прийняти Конституцію 1978 року, яка подолала старі суперечності і взаємну недовіру. Вона закріпила нову сутність Іспанії як Держави Автономій. У новій Конституції було узгоджено дві різні концепції Іспанії, які традиційно протистояли одна одній. Іспанію було визнано єдиною державою (ст. 2, термін «федерація» не міститься в тексті взагалі), яка об'єднує різні народи Іспанії, національностей та регіони, ґрунтується на конституційних принципах свободи, справедливості, рівності і політичного плюралізму. Конституція Іспанії від 1978 року визнає і гарантує право на автономію для національностей та регіонів (стаття 2), встановлює принцип автономії при вирішенні своїх справ муніципалітетами, провінціями та автономними територіями (стаття 137). Можливість автономії залежить від політичної волі мешканців автономних територій чи їхніх політичних представників, так само від цього залежить і рівень відповідальності регіональних органів влади (широкий чи обмежений), який може бути визначений народом чи територією. Впровадження відкритої моделі за принципом «вдома керую сам» перетворило Іспанію в країну, де проходить процес федералізації «згори донизу»<sup>68</sup>.

На перший погляд видається, що було впроваджено оптимальну модель асиметричної децентралізації з урахуванням переваг, потреб і досвіду різних історичних регіонів. Проте виникає питання достатності форми і ступеня асиметрії, а також питання про те, якою мірою запроваджена асиметрія послаблює чи, навпаки, підвищує напруженість, наявну при створенні децентралізованої демократичної системи в Іспанії. При аналізі цих питань не можна забувати, що крім культурних та історичних відмінностей між регіонами, існує нерівність у економічному розвитку цих історичних регіонів.

Сьогодні Іспанія поділяється на 17 автономних територій зі своїми органами влади, які були створені відповідно до положень Конституції 1978 року. Ці регіони відрізняються за багатьма критеріями, включаючи історію, культуру, мову та економічні умови. Дохід на душу населення та ВВП відрізняється в різних регіонах, хоча розходження не такі великі, як і в інших європейських країнах, таких як Франція, Італія чи Німеччина. Найбагатший регіон Мадрид має лише більш ніж удвічі вищий ВВП на душу населення, ніж найбідніший регіон Естремадура.

Центральний уряд намагався допомогти бідним регіонам за допомогою державних інвестицій та розробки спеціальних планів розвитку. Однак ефективність цих заходів була помітна лише у вигляді короткотермінового ефекту, а у довготривалій перспективі їх ефективність не було доведено.

#### 4.4.2. Фіскальна децентралізація в Іспанії

У сучасній Іспанії неможливо розділяти процеси демократизації та децентралізації. Засади автономності регіонів запроваджено за результатами референдуму 1978 року, який поклав початок демократичним перетворенням у державі. Хоча концепцію асиметрії було закріплено в Конституції 1978 року, її деталізовані положення було зафіксовано у вищому законі «Ley Organica de Financiación de las Comunidades Autónomas» (LOFCA), який було прийнято у 1980 році, а вже місцеві статuti автономних територій розроблено пізніше у повній відповідності із положеннями Конституції.

<sup>68</sup> Moreno L. The Federalization of Spain – London, Portland, OR: Frank Cass, 2001. – 182 p.

Конституція встановлює два можливі рівні асиметрії. Перший і найбільш важливіший впроваджує два абсолютно різні режими децентралізації – спеціальний, виключний («Foral») і загальний. Режим Foral стосується лише Країни Басків і Наварри, натомість загальний режим поширюється на інші 15 автономних територій. Основна відмінність між цими режимами полягає в тому, що регіони спеціального режиму мають повноваження щодо збирання податків на регіональному рівні, тоді як у регіонів загального режиму така можливість значно обмежена.

За спеціального режиму більшість податків передана автономному уряду разом із відповідальністю за адміністрування податків; отже, цей уряд може на свій розсуд встановлювати відповідні рівень і базу оподаткування. Всі основні види податків – із доходу, корпоративний, на багатство, спадщину і передачу багатства – перебувають повністю під адмініструванням регіональних органів влади. У регіонах зі спеціальним режимом громадяни не платять жодної частини цих податків до центрального уряду. Реформа 1997 року збільшила повноваження податкових органів названих регіонів, а ПДВ також було передано регіональній владі, щоправда, без будь-яких повноважень встановлювати ставки ПДВ або визначати базу оподаткування.

Для компенсації за послуги, які центральний уряд надає регіону, регіональний уряд виплачує центральній владі певну суму («сиро» в Країні Басків і «arortaci6n» у Наваррі). Такі виплати мають характер грантів чи трансфертів від регіонального до центрального уряду. Центральний уряд безпосередньо збирає на території регіонів окремі незначні податки, однак ці доходи враховуються при розрахунку «сиро» і «arortaci6n». При обрахунку використовується спеціальна формула, що враховує вартість послуг, які надає центральний уряд, та загальнонаціональний дохід – таким чином відбувається перерозподіл частки національного дефіциту регіонів зі спеціальним режимом.

Регіони зі спеціальним режимом також роблять внески до Фонду солідарності центрального уряду, який покликаний надавати інвестиційну підтримку бідним регіонам. Така робота державного фонду вважається частиною загальнонаціональних послуг, тож регіони зі спеціальним режимом зобов'язані робити внески до цього фонду.

Від початку функціонування загального режиму регіони мали значну відповідальність за витрати, але дуже мало автономії у частині збирання коштів. Регіони в рамках цього режиму переважно фінансувалися за рахунок трансфертів центрального уряду, які склали понад 75 відсотків доходів цих регіонів. Регіони загального режиму також здійснювали адміністрування окремих податків, але, на відміну від регіонів зі спеціальним режимом, перші не мали права встановлювати податкові ставки і визначати базу оподаткування. Нарешті, регіони загального режиму мають право встановлювати податки та мито за напрямками, в яких уряд несе повну відповідальність, хоча ці джерела доходів є лише незначною частиною регіональних доходів (близько 4%). Починаючи з січня 2002 року загальний режим зазнав істотних змін, коли суттєві податкові повноваження було передано органам влади в цих регіонах.

Другий рівень асиметрії, який встановлено Конституцією 1978 року, стосується виключно регіонів загального режиму. Конституція визначила два альтернативні шляхи передачі регіонам відповідальності за витрати – повільний і швидкий. Дві різні групи регіонів відразу ж отримали різні повноваження: наприклад, 5 регіонів «високої відповідальності» отримали додатково повноваження з охорони здоров'я і освіти, тоді як решту 10 регіонів «низької відповідальності» було залишено без такої компетенції. Однак починаючи з січня 2002 року ці дві групи регіонів було уніфіковано й об'єднано. Крім того, центральний уряд передав регіональним урядам одну третину податку з доходу громадян та ПДВ, а також спеціальні податки на газ, алкоголь і тютюн. Ці зміни стали відповіддю на закиди регіонів про недостатню автономність у питанні надходжень до бюджетів регіонів загального режиму. В Іспанії було введено нове поняття співвідповідальності, яке означає розподіл відповідальності за надходження між центральним та регіональними урядами. Багаті регіони намагаються запровадити такі зміни до системи децентралізації, які дозволять їм зменшити їх внески до Фонду солідарності, в той час як бідні регіони хочуть збільшити частку надходжень, за які вони відповідатимуть.

#### 4.4.3. Актуальність іспанського прикладу асиметричної децентралізації

Реалізована в Іспанії асиметрична децентралізація публічної влади може бути потенційно ефективною насамперед та головним чином у країнах, де також існують регіони з культурними, етнічними, мовними або історичними відмінностями (як-от, Франція) чи ж якщо в окремих регіонів таких держав є певний історичний досвід автономізації (Італія). За таких умов перехід до асиметричної децентралізації може бути соціально й економічно виправданим. Дійсно, запровадження асиметричної децентралізації, заснованої на специфічних у кожному конкретному випадку домовленостях між центральним урядом і окремими регіонами чи їх групами, може бути пояснене з точки зору економічної ефективності. Як стверджують Тібо<sup>69</sup>, Оутс<sup>70</sup> та інші дослідники, децентралізована система регіональних і місцевих органів влади може краще враховувати потреби суспільства в благах та послугах. Цей аргумент обґрунтовує доцільність децентралізації насамперед фіскальної політики, однак він зовсім необов'язково вимагає запровадження асиметричної децентралізації всієї влади. Проте у випадках, коли відмінності у запитах на блага і послуги в окремих регіонах країни впливають з відмінностей в історії, культурі і мові, асиметричні підходи можуть бути цілком виправдані. Власні історія, культура і мова можуть впливати на певну групу людей (регіон) і їхнє бачення автономії, незалежності та фінансової влади. Окремі регіони можуть мати власний досвід автономного урядування в минулому та власну культуру, особну від культури більшості населення держави; населення таких регіонів може з підозрою ставитись до центрального уряду або ж боятися втратити свою мову за відсутності спеціального статусу регіону. Для того, щоб врахувати відмінності у прагненнях до незалежності, автономності та фінансової влади, потенційно ефективними можуть і повинні бути різні фінансові домовленості між центральним урядом і окремими регіонами у складі країни.

Іншим аргументом на користь ефективності асиметричної моделі децентралізації є відмінності між регіонами щодо їх спроможності здійснювати публічне управління. Ефективне забезпечення суспільних благ та послуг, а також ефективне прийняття рішень залежать від добре функціонуючої бюрократії і політичних інституцій, що її підтримують. Якщо окремі регіони мають більшу спроможність забезпечувати роботу органів влади та державних установ, ніж інші регіони (можливо, завдяки історичному досвіду власної автономії цих регіонів), – потенційно ефективною може бути передача цим регіонам більшого обсягу повноважень у порівнянні з регіонами, що не мають достатньої адміністративної спроможності.

Однак асиметрія компетенції потенційно породжує додаткові складності, іноді призводить до зменшення прозорості правовідносин, а також може приховувати не виправдані економічні стимули внаслідок специфічних рішень регіональних органів влади. Асиметрія також може створити додаткову напруженість у регіонах, які з плином часу стають прибічниками збільшення власної автономії і не бажають повертатися до симетричної системи. Позитивні результати в короткостроковий період не завжди знаходять своє підтвердження у довготривалій перспективі. Окрім того, якщо свого часу було запроваджено асиметрію, повернення до симетричної системи може стати досить проблематичним.

Запровадження асиметричної моделі децентралізації в Іспанії дозволило забезпечити належний захист прав та інтересів національних меншин держави (аж до реалізації ними права на внутрішнє політичне самовизначення шляхом фактичного перетворення національних меншин на титульні нації в окремих автономних територіях), а отже – заспокоїти на певний час націоналістичні й сепаратистські настрої, послабити напруженість між регіонами і створило умови для стабільного переходу держави до демократії. Та якби окремі аспекти системи децентралізованого асиметричного урядування було розроблено дещо інакше, економічні результати могли б стати значно масштабнішими, а іспанські регіони – автономні території були б істотно більш задоволені рівнем власної відповідальності. В будь-якому разі, нові демократії можуть вивчити досвід Іспанії та розробити власні системи децентралізації, спроможні забезпечити автономію і солідарність регіонів за менших витрат зусиль і ресурсів.

<sup>69</sup> Tiebout C. Exports and Regional Economic Growth // The Journal of Political Economy. — 1956. — Vol. 64. — № 2. — p. 160–164; A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. — 1956. — Vol. 64. — № 5. — p. 416–424.

<sup>70</sup> Oates W. Fiscal Federalism. — N.Y.: New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972. — 256 p.

## РОЗДІЛ 5

# ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА ЗАСАДИ ЇХ ОРГАНІЗАЦІЇ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

### 5.1. ЗМІСТ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА КРИТЕРІЇ ЇЇ ОЦІНКИ

Фіскальна децентралізація – чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації України та територіального устрою держави. Крім цього, існує низка соціально-психологічних, ментальних та культурних особливостей, які дозволяють або не дозволяють децентралізувати фінансові ресурси в державі.

В європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривають через такі три аспекти<sup>71</sup>:

- *Децентралізація видатків* – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
- *Децентралізація доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;
- *Процесуальна і організаційна самостійність* – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. У літературі подано значну кількість таких критеріїв, з яких можна виокремити низку основних. Але видається, що застосування тільки одного критерію не може бути об'єктивним. Отже, основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважають:

- *Співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків.* Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. Загалом виражає ступінь власне фіскальної децентралізації. Серед держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, є Данія, Іспанія, Швеція<sup>72</sup>. Схожі висновки можна зробити зважаючи на співвідношення частки доходів місцевого самоврядування у публічних доходах загалом.

- *Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП.* Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування<sup>73</sup>. Іншими словами – відображає рівень

<sup>71</sup> Ruškowski E., Salachna J. *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 29

<sup>72</sup> Sub-national public finance in the European Union // *Economic Outlook*. – 10.2007 // [www.dexia.com/docs/2008/2008\\_news/20080131\\_public\\_finance\\_europe\\_UK.pdf](http://www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf).

<sup>73</sup> Ruškowski E., Salachna J. *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 29–30.



фінансової децентралізації в державі. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр<sup>74</sup>.

- *Частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад.* Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Важливо пам'ятати, що право органів місцевого самоврядування встановлювати податкові ставки, а також визначати обсяги надходжень з інших джерел реалізуються винятково щодо власних доходів. Саме це право – право на власні доходи і на їх регулювання – забезпечує фіскальну децентралізацію. В зарубіжній літературі власні доходи визначають як доходи *sensu stricto* і до них не відносять доходи від частки у загальнодержавних податках і зборах. Серед країн, у яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін.<sup>75</sup> Можна сказати, що цей показник є не лише кількісним, але й якісним критерієм фінансової децентралізації.

- *Обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів.* Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів тощо.

У літературі виділяють й інші критерії, зокрема: рівень зайнятості в публічному секторі; рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету; обсяг податкових доходів у порівнянні із загальним показником податкових доходів у державі; стану та якості майна, що перебуває у власності територіальних громад, тощо<sup>76</sup>. Крім цього, знаходимо ще один якісний критерій оцінки фінансової децентралізації. Він стосується контрольо-наглядових механізмів, що забезпечують законність фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, а отже, у такий спосіб забезпечують самостійність і незалежність самоврядування.

Беручи до уваги основні критерії оцінки рівня фінансової децентралізації, знаходимо в доктрині опис трьох моделей фінансового забезпечення місцевого самоврядування<sup>77</sup>:

- *Скандинавська модель*, де місцеві податки складають від 10% до 20% ВВП і 20% – 50% усіх податків. Серед країн, які можна віднести до цієї моделі, – Швеція, Данія, Фінляндія.

- *Латинська модель*, де обсяг місцевих податків сягає 4-6% ВВП і складає близько 20% усіх податків. Ці показники характерні для Італії, Франції, Іспанії.

- *Ганноверська модель*, де місцеві податки сягають 1-2% ВВП і складають близько 4-5% усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі.

## 5.2. ЗМІСТ ТА СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Фінансова система місцевого самоврядування – це система принципів, інститутів і процедур, що забезпечують формування фондів грошових коштів місцевого самоврядування, інших матеріальних та фінансових ресурсів, а також їх використання і контролю. Ці відносини регулюються нормами фінансового права або іншими правовими нормами, необхідність прийняття яких породжена вже існуючими фінансово-правовими відносинами.

У зарубіжній літературі знаходимо такі терміни окреслення місцевих фінансів: локальні, локальні і регіональні, фінанси місцевого самоврядування, які, з урахуванням специфіки самоврядування та тери-

<sup>74</sup> Sub-national public finance in the European Union // Economic Outlook. – 10.2007 // [www.dexia.com/docs/2008/2008\\_news/20080131\\_public\\_finance\\_europe\\_UK.pdf](http://www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf).

<sup>75</sup> *Ruškowski E., Salachna J.* Finanse lokalne po akcesji, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 42.

<sup>76</sup> *Owsiak S.* Finanse publiczne. Teoria i praktyka, wyd. 3. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005. – S. 134–136.

<sup>77</sup> *Blanc J.* Finances locales compares. – Paris: L.G.D.J., 2002. – p. 66–67; *Ruškowski E., Salachna J.* Finanse lokalne po akcesji, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007. – S. 41.

торіального устрою зарубіжних країн, можуть вважатися синонімічними. Та з огляду на положення ст. 140 Конституції України, «місцевим» може бути визнано лише самоврядування, що здійснюється територіальною громадою (жителями села, селища та міста, об'єднанням жителів кількох сіл). Окрім того, є деякі специфічні властивості кожного із цих понять, а вживання того чи іншого терміна зумовлене особливостями форми державного устрою та адміністративно-територіального поділу конкретної країни, системою органів місцевого самоврядування та його рівнями.

Найбільш повним та водночас лаконічним в українській мові вважаємо визначення «місцеві фінанси», що своїм змістом охоплює і фінанси місцевого самоврядування (територіальних громад) і фінанси органів самоврядування обласного (регіональне самоврядування) та районного рівнів. Власне такий підхід і відображений у Бюджетному кодексі України.

У європейській правовій літературі знаходимо визначення *finance sensu largo* і *finance sensu stricto*, тобто – фінанси місцевого самоврядування у вузькому та широкому розумінні. У вузькому розумінні йдеться лише про фінанси базового рівня самоврядування – тобто рівня територіальної громади (що відповідає поняттю «місцеве самоврядування» відповідно до положень Конституції України)<sup>78</sup>. Широке розуміння охоплює фінанси базового рівня місцевого самоврядування та їх зв'язків із регіонами, тобто, враховує і регіональне самоврядування. Значення такого розмежування пояснюється специфікою регіонального рівня самоврядування в окремих європейських країнах. Це має значення для країн, законодавство яких окреслює статус регіону, надаючи йому більшої адміністративної, правової та фінансової автономії, наділяючи регіон ширшою компетенцією щодо вирішення питань публічного значення. Відтак, в іноземній літературі під поняттям фінанси місцевого самоврядування (місцеві фінанси) розуміють *фінанси локальні і регіональні*. Проте для країн, у яких регіональний рівень самоврядування не має специфічних властивостей, поняття «фінанси місцевого самоврядування» має лише «вузьке» розуміння та вживається як синонім до поняття «локальні фінанси».

Окрему специфіку має поняття місцевих фінансів у федеративних країнах. Для прикладу, Основний закон ФРН заклав основи федеральної системи організації держави, що має два основні рівні: федерацію і землі (*land*). У межах такої структури територіальні громади та їх об'єднання є складовими земель і одночасно вони є суб'єктами місцевого самоврядування, будучи наділеними певним рівнем правової та представницької самостійності, маючи права власності на майно та право на здійснення незалежної фінансової й господарської діяльності. Видається, що важливим критерієм співвідношення між цими двома категоріями суб'єктів є розподіл фінансово-правової компетенції. Згідно з Конституцією ФРН фінансові повноваження територіальних громад зараховано до повноважень земель. Проте, згідно з положеннями 10 розділу Конституції, система податків побудована з огляду на забезпечення доходами всіх територіальних одиниць. Завдяки цьому можна стверджувати про певну незалежність територіальних громад у сфері фінансової діяльності, а відтак про самостійну категорію публічних фінансів у Німеччині – локальні фінанси чи фінанси територіальних громад.

Залежно від форми державного устрою можна виокремити три моделі організації місцевих фінансів у ЄС:

1. Місцеві фінанси федеративних держав: Федеративна Республіка Німеччина, Австрія, Бельгія.
2. Місцеві фінанси унітарних держав: переважна більшість країн Європи.
3. Місцеві фінанси держав із регіональною автономією: Італія, Іспанія.

Отже, визначення поняття «місцеві фінанси» доцільно формулювати з огляду на *суб'єктний та предметний критерії*:

- з огляду на *суб'єктів – носіїв бюджетних повноважень*, фінанси місцевого самоврядування (локальні) – це фінанси територіальних громад і їх об'єднань, а в широкому сенсі місцеві фінанси – це також фінанси регіонів (областей, воєводств, земель, країв тощо). Фінансово-правова компетенція цих суб'єктів та органів, які їх представляють, розкривається у відповідних повноваженнях. Зокрема зазначена компетенція включає в себе матеріальні і процесуальні бюджетні повноваження, адміністративні повноваження,

<sup>78</sup> У даному розділі у контексті аналізу іноземного досвіду поняття «місцеве самоврядування» вживається у широкому розумінні, включаючи в себе і самоврядування на регіональному рівні.

повноваження у сфері доходів, повноваження у сфері видатків, повноваження на здійснення запозичень та здійснення господарської діяльності тощо. Усі суб'єкти місцевого самоврядування наділені повним переліком цих повноважень. Проте обсяг повноважень кожного з них є різним, залежно від форми держави та, зокрема, її територіального устрою;

- з урахуванням предметного критерію місцеві фінанси – це бюджетні відносини, а відтак і система пов'язаних із ними заходів та інститутів, таких як бюджетний фонд та позабюджетні цільові фонди, комунальне майно, цінні папери, облік і звітність, доходи і видатки бюджетів, бюджетний процес і контроль тощо.

Фактично в усіх країнах місцеві фінанси – це сума фінансів усіх суб'єктів місцевого самоврядування.

А саме:

- відповідні місцеві бюджети;
- цільові фонди місцевого самоврядування;
- фінанси інших суб'єктів, що створені або ж функціонують у системі місцевого самоврядування (заклади охорони здоров'я, освіти й культури тощо).

### 5.2.1. Поняття місцевих бюджетів та їх структура

Фінансову основу місцевого самоврядування складає відповідний бюджет. Саме місцевий бюджет можна вважати центральною ланкою фінансової системи місцевого самоврядування і саме через бюджетні повноваження реалізується фінансово-правова компетенція органів місцевого самоврядування (як зазначалося, це повноваження у сферах: доходів, видатків, здійснення запозичень; процесуальні повноваження). Місцевий бюджет можна визначити як *основний фінансовий план грошових надходжень і витрат територіальної громади, об'єднань територіальних громад, або інших суб'єктів місцевого самоврядування, що має форму локального нормативно-правового акта, прийнятого відповідним органом місцевого самоврядування у встановленому законодавством порядку; виконується виконавчими органами місцевого самоврядування впродовж бюджетного року та підлягає звітності і контролю з боку громадськості й органу, що затверджує бюджет*. Визначена дефініція має універсальний характер, тож на її основі можна виокремити низку загальних ознак місцевого бюджету, що властиві для різних країн. Серед них:

- виконання за рахунок коштів місцевого бюджету завдань і функцій місцевого самоврядування: власних і делегованих. На підставі бюджету здійснюється вся господарська діяльність відповідної одиниці місцевого самоврядування, а також адміністративна діяльність і соціальне забезпечення населення в межах, визначених законом. Тобто місцевий бюджет – це основний фінансовий план відповідної території, який відображає систему фінансових зв'язків між органами місцевого самоврядування та мешканцями відповідної території; бюджетними установами, підприємствами, організаціями та іншими суб'єктами; державою та органами місцевого самоврядування вищого рівня;

- сутність бюджету як плану, виконання якого вимагає системних і узгоджених заходів з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також наявності спеціальних інституцій, що забезпечують упродовж року надходження до бюджету та здійснення бюджетних витрат;

- правова форма місцевого бюджету. Місцевий бюджет приймається у формі правового акта (рішення, ухвали, статуту тощо), прийнятого органом відповідної одиниці місцевого самоврядування, згідно із конституцією держави та законодавством;

- тимчасовий характер, встановлений нормами внутрішнього законодавства. Як правило, місцеві бюджети приймаються на один календарний рік і збігаються із ним у часі;

- складання, розгляд проекту місцевого бюджету, його затвердження, виконання, а також звітність про його виконання становлять зміст процесуальних бюджетних повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;

- система органів місцевого самоврядування повинна передбачати ефективні й дієві механізми нагляду і контролю за складанням проекту бюджету, його затвердженням, виконанням та роботою над звітністю про виконання відповідного бюджету – тобто систему внутрішнього та зовнішнього контролю. Одночасно законодавство повинно гарантувати нагляд за законністю та передбачати аудит публічних фінансів з

огляду на критерії фаховості, ефективності, доцільності, здатності належним чином реалізувати потенціал суб'єкта місцевого самоврядування тощо.

Окрім універсальних характеристик місцевого бюджету, можна також вести мову про певний рівень універсальності його структури, що впливає з аналізу законодавства зарубіжних країн. Характерним прикладом є *структура місцевого бюджету в ФРН*. Бюджет складається з двох частин: загального та спеціального фонду (адміністративна та фондова частини). Загальний фонд включає доходи і видатки, що виникають у процесі поточної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, бюджетних установ: адміністративні видатки, соціальна допомога, а також усі доходи громади від податків і зборів, спеціальних виплат і загальних платежів за землю. Спеціальний фонд (в українському еквіваленті бюджет розвитку) охоплює доходи і видатки, що пов'язані із володінням, користуванням і розпорядженням комунальним майном; одержанням і виплатою кредитів, субсидії на інвестиції, створення і використання резервів тощо. Обидві складові бюджету розмежовані між собою, проте складають єдиний фінансовий план. Бюджетні показники містяться в додатках до бюджету, серед яких: кошторис, фінансовий план, огляд видатків, що виникатимуть у наступних роках у зв'язку із кредитними зобов'язаннями; інформація про можливі борги і резерви; господарські плани і річні баланси об'єктів права комунальної власності, які мають окремі рахунки; посадовий план. Зміни до додатків можуть бути внесені винятково рішенням ради.

Правовою підставою фінансової діяльності є відповідний правовий акт (ухвала, рішення, статут) про бюджет, у якому передбачено всі надходження і видатки громади за бюджетний період, а також повноваження щодо бюджетних запозичень. Усі надходження до бюджету підлягають класифікації з огляду на джерела їх походження. Так само видатки класифікуються залежно від їх функціонального призначення. Характерною рисою місцевих бюджетів у ФРН є те, що статут (акт) про місцевий бюджет встановлює також розмір ставок земельного податку і податку від господарської діяльності.

Відповідно до німецького законодавства, бюджетний рік дорівнює календарному, і громада має обов'язок щорічно затверджувати бюджет. Проте в бюджеті можна передбачати програми фінансування на два або три роки, з обов'язковим поділом на роки. Важливо, що рішення про бюджет на відповідний рік є складовою довгострокового – *п'ятирічного фінансового плану* громади (об'єднання громад). Окреслення такого терміну – не випадкове, оскільки відповідає одному терміну повноважень обраного складу ради. Першим роком такого плану є поточний бюджетний період. Фінансовий план разом із планом інвестицій виконавчий орган представляє раді. Кінцевим терміном надання цих документів є термін подання до ради проекту бюджету. Увесь пакет документів підлягає затвердженню рішенням ради. Прийняття бюджету є складовою реалізації п'ятирічного фінансового плану громади.

Законодавство європейських держав передбачає також можливість створення місцевих цільових фондів. Принцип повноти бюджетної системи передбачає, зокрема, включення доходів і витрат цільових фондів до бюджету, проте внутрішнє законодавство країн визначає специфіку правового статусу та порядку формування таких фондів, а також інші характерні особливості цільових фондів, властиві для певної країни.

### 5.2.2. Цільові фонди місцевого самоврядування

Правовий режим цільових фондів, як і будь-якого іншого інституту місцевих фінансів, визначається внутрішнім законодавством держави. Зокрема в Чеській Республіці створення таких фондів обумовлено потребами місцевого самоврядування, однак закон не встановлює їх види. Саме ж існування цих фондів передбачено законодавством про місцеве самоврядування. Джерелом фінансування фондів може бути надлишок місцевого бюджету (перевищення доходів) попередніх років або поточного року. Кошти таких фондів можуть використовуватися на покриття непередбачених витрат, позапланового бюджетного дефіциту тощо. Фактично цільові фонди є складовою бюджету.

Законодавство Словацької Республіки передбачає власні позабюджетні фонди місцевого самоврядування. Джерелами формування таких фондів є: залишки коштів фонду минулих років; профіцит бюджету; надходження від господарської діяльності після сплати податків і зборів. Рішення про їх використання приймає представницький орган місцевого самоврядування за участі представницького органу місцевого самоврядування вищого

рівня, а саме використання відбувається через відповідний бюджет. Проте це правило не поширюється на відносини між окремими грошовими фондами, а також не діє у випадках, коли кошти скеровуються на покриття тимчасових касових розривів власного бюджету. Характерно, що ресурси цих грошових фондів не погашаються із закінченням бюджетного року. Крім цього, у складі бюджету обов'язково створюють резервний фонд. Законодавство також передбачає право громад на створення спільного цільового фонду для реалізації спільних завдань більшої кількості громад або з іншою метою. Управління таким фондом здійснює спеціально створена для цього рада фонду. Склад такої ради формується громадами, які є учасниками такого фонду.

Дещо по-іншому правовий режим фондів визначає законодавство Республіки Польща. Як і в попередньому випадку, цільові фонди повинні входити до відповідних місцевих бюджетів. Закон про публічні фінанси дозволяє створювати гмінні, повітові і воєводські цільові фонди, проте орган місцевого самоврядування не може прийняти рішення про створення такого фонду. Правовою формою їх створення, на відміну від Чехії, є виключно закон. Фактично, чинний закон легалізував існуючі вже фонди: гмінні, повітові і воєводські фонди охорони середовища і водного господарства; повітові і воєводські фонди геодезії і картографії; воєводські регіональні фонди охорони земель сільськогосподарського призначення. В структурі місцевих бюджетів Польщі обов'язково створюються резерви: загальний резерв у розмірі не більше ніж 1% видатків місцевого бюджету і цільовий резерв – не більше 5% видатків бюджету. Управління коштами резервного фонду здійснює відповідний виконавчий орган місцевого самоврядування.

За загальним правилом місцеві бюджети формуються на засадах бюджету-брутто, тоді як бюджетні установи, цільові фонди, допоміжні органи тощо формують свої фінансові плани на засадах бюджету-нетто.

### 5.2.3. Право власності та інші майнові права місцевого самоврядування

Право власності та інші майнові права місцевого самоврядування можна вважати складовою матеріальної і фінансової незалежності громади. Комунальне майно складає матеріальну основу місцевого самоврядування; є змістовою і невід'ємною складовою права на місцеве самоврядування та управління місцевими справами, даючи можливість громаді (об'єднанню громад) формувати доходи від управління власністю, приватизації тощо.

Перелік об'єктів права комунальної власності та майнових прав приблизно один і той самий у різних країнах. Зокрема він передбачає:

- *нерухоме майно* (земельні ділянки, вулиці, будинки, парки, сади, адміністративні приміщення і будівлі);
- *рухоме майно* (транспорт – тролейбуси, трамваї, автомобілі, потяги, комунальні підприємства);
- *фінансові інструменти* (цінні папери, депозитні рахунки, частки (паї) в господарських товариствах тощо);
- *довірча власність*.

Відповідно до доходів місцевих бюджетів до майнових прав відносять:

- доходи від найму (оренди);
- доходи від ренти;
- доходи від лізингу;
- доходи від продажу;
- доходи від сплати за використання об'єктів громадського користування;
- доходи від паркування транспортних засобів;
- доходи від управління власністю і здійснення господарської діяльності;
- дивіденди та інші доходи від участі у діяльності господарських товариств тощо;
- доходи від операцій з цінними паперами;
- доходи у вигляді відсотків, нараховані на банківські рахунки;
- інше.

Специфіку правового регулювання комунального майна та майнових прав визначає внутрішнє законодавство держави: цивільне, господарське. Проте первинно режим комунального майна визначається

адміністративним і фінансовим законодавством. Зокрема в Польщі діє спеціальний закон про комунальне господарство<sup>79</sup>. Серед найважливіших питань, що підлягають обов'язковому правовому регулюванню, є набуття права комунальної власності та розмежування загальнонародної власності між державою та суб'єктами місцевого самоврядування, а також між самими суб'єктами місцевого самоврядування. Для країн Східної Європи це питання було одним із найважливіших у 90-х роках ХХ ст., адже воно мало принципове значення для формування системи місцевого самоврядування. Особливо складним було наділення майном органів районного і обласного рівнів місцевого самоврядування. Так, у Республіці Польща повіті і воєводства набули з 1 січня 1999 року права власності на державне майно, яке було у розпорядженні державних органів, що супроводжувалося внесенням змін до низки законодавчих актів у зв'язку із адміністративною і територіальною реформами держави<sup>80</sup>. Іншими способами набуття права власності були:

- у повіті: передача майна згідно з рішенням воєводи, прийнятого на підставі подання виконавчого органу повіту; прийняття майна від держави на підставі домовленостей;
- у воєводстві: передача майна за рішенням Міністра державної власності (Ministr Skarbu Państwa); воєводи, прийнятого на підставі подання виконавчого органу воєводства, у передбачених законом випадках.

Законодавство Чеської Республіки не містить спеціального закону про комунальну власність. Питання, що її стосуються, були визначені у 1991 році законом про передачу окремих об'єктів права власності Чеської Республіки у власність громад. Відповідно до цього закону до громад перейшло майно, що складало їх власність станом на момент 31 грудня 1949 року. Майно країв, у свою чергу, визначив закон про передачу окремих об'єктів права власності Чеської Республіки у власність країв<sup>81</sup>. Додаток до цього закону містить перелік юридичних осіб, які функціонують у галузі державних фінансів, а також інших суб'єктів цього відомства і власне країв. Майно, що перебувало в управлінні чи розпорядженні цих органів, установ та інших суб'єктів, згідно з законом перейшло у власність краю<sup>82</sup>.

### 5.3. ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У КРАЇНАХ ЄС

Основним джерелом права щодо засад організації місцевих фінансів є Європейська Хартія місцевого самоврядування. Так, у ст. 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Хартія містить положення, які є і повинні слугувати орієнтиром для нормотворців країн ЄС та інших країн, для яких євроінтеграція є одним із основних пріоритетів. Зміст положень у такому:

1. Органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.
3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.
4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

<sup>79</sup> Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej // prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-20-grudnia-1996-r-o-gospodarce-komunalnej/?on=03.03.2011.

<sup>80</sup> Ustawa z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną // www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0872.htm ; Ustawa z 24.07.1998 r. O zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0668.htm.

<sup>81</sup> Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí; Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů // www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/prechod-nekterych-veci-z-majetku-cr-do-majetku-obci-66699.html.

<sup>82</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/6966/\_s.155/701?l=218/2000.

5. Захист слабших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах власної компетенції.

6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

7. За можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Кожна держава, що гарантує місцеве самоврядування, окреслює його систему, а також його матеріальну і фінансову основу у Конституції та відповідних законах. Для прикладу пропонуємо стислий огляд нормативно-правової бази в Республіці Польща, Чеській Республіці – державах, які не лише територіально близькі до України, але й мають деякі спільні характеристики державотворчого процесу після падіння соціалістичних режимів, а також успішно провадять державні реформи, які Україна ставить собі за мету. Стислий огляд конституційних положень здійснено і щодо ФРН з метою виокремлення особливостей, властивих для федеративних держав.

Конституція Республіки Польща у ст. 166 трактує публічні завдання щодо задоволення потреб територіальної громади як «власні» завдання, що здійснюються органами місцевого самоврядування. За необхідності центральний уряд може делегувати певні повноваження органам місцевого самоврядування у формі та у спосіб, передбачений законодавством. Ст. 167 гарантує місцевому самоврядуванню частку в публічних доходах відповідно до покладених завдань. Доходами місцевого самоврядування є їх власні доходи, загальні субвенції та цільові дотації з державного бюджету. Важливо, що саме в Конституції передбачено: обсяг завдань і функцій місцевого самоврядування може бути змінено одночасно із внесенням змін до класифікацій публічних доходів. За ст.168 Конституції суб'єкти місцевого самоврядування мають право встановлювати розмір місцевих податків і зборів у межах, визначених законом. Ст. 171 передбачає нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері фінансів, що здійснюється регіональними рахунковими палатами<sup>83</sup>.

До спеціального законодавства у цій сфері відносин належать:

- Закон від 30.06.2005 р. «Про публічні фінанси»<sup>84</sup>. Зміст цього закону охоплює правові норми, що регулюють відносини у сфері державних та місцевих фінансів, а також функціонування цільових фондів. Закон містить матеріальні та процесуальні норми, що регулюють бюджетні відносини. Значна кількість статей цього закону стосується всіх бюджетів і застосовується до місцевих бюджетів за принципом аналогії права, проте є окремі розділи, що стосуються винятково місцевих фінансів, наприклад, розділ IV «Бюджети суб'єктів місцевого самоврядування».

- Закон від 13.11.2003 р. «Про доходи суб'єктів місцевого самоврядування»<sup>85</sup>. Цей закон визначає та класифікує систему доходів для кожного рівня і кожної одиниці місцевого самоврядування, а також встановлює засади формування та накопичення відповідних доходів; визначає засади надання загальної субвенції та цільових дотацій з державного бюджету для суб'єктів місцевого самоврядування<sup>86</sup>.

- Законодавство про місцеве самоврядування. Крім власне закону про місцеве самоврядування, цю

<sup>83</sup> Конституція Республіки Польща (1997 р.) // [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm) .

<sup>84</sup> Ustawa z 30.06.2005 r. O finansach publicznych. // [samorzad.infor.pl/akty-prawne/DZU.2005.249.0002104,ustawa-o-finansach-publicznych.html](http://samorzad.infor.pl/akty-prawne/DZU.2005.249.0002104,ustawa-o-finansach-publicznych.html) .

<sup>85</sup> Ustawa z 13.11.2003 r. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego // [lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm](http://lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm) .

<sup>86</sup> На відміну від норм українського законодавства, зокрема бюджетного кодексу України, законодавство РП визначає субвенцію як міжбюджетний трансферт, що надається з метою вирівнювання, а дотацію – як міжбюджетний трансферт, що надається відповідному органу місцевого самоврядування на передбачені у законі цілі.

групу складає низка законів: про самоврядування в гміні<sup>87</sup>, про самоврядування в повіті<sup>88</sup>, про самоврядування у воєводстві<sup>89</sup>. Кожен із цих законів містить розділ, присвячений фінансам відповідного рівня місцевого самоврядування, та містить положення про фінансово-правову компетенцію відповідних органів.

• *Законодавство про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів.* Основним законодавчим актом тут є Закон від 07.11.1992 р. «Про регіональні рахункові палати»<sup>90</sup>. Цей закон визначає правове положення цих органів, їх повноваження, систему та процедури нагляду і контролю за фінансовою і господарською діяльністю органів місцевого самоврядування, а також визначає експертні, інформаційні та інші функції цього органу тощо. Крім цього закону діє також Закон від 17.12.2004 р. «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів»<sup>91</sup>, а також інші закони, що регулюють відносини у сфері публічного аудиту і фінансового контролю.

Наступну групу джерел права Польщі щодо місцевих фінансів складають акти органів місцевого самоврядування у формі розпоряджень. До основних актів муніципального права можна віднести такі групи документів:

- ухвали рад гмін, повітів, сеймиків воєводств щодо процедур прийняття відповідних бюджетів, а також супровідних проекту бюджету документів;
- ухвали рад гмін, повітів, сеймиків воєводств про бюджет;
- ухвали рад гмін щодо фінансової діяльності інших допоміжних одиниць місцевого самоврядування в межах бюджету гміни. Йдеться про такі одиниці місцевого самоврядування в РП, як солецтва – допоміжні самоврядні одиниці в сільських гмінах (найчастіше утворювані в селах), із досить різноманітним колом їх завдань та компетенції залежно від рішень, прийнятих радами гмін;
- ухвали рад гмін щодо встановлення ставок окремих місцевих податків і зборів, встановлення пільг тощо;
- ухвали рад гмін, повітів, сеймиків воєводств щодо принципів та процедур одержання дотацій, методів їх розрахунку, а також контролю за виконанням делегованих повноважень суб'єктами, що не належать до сектору публічних фінансів.

Конституція Чеської Республіки дуже стисло окреслює питання місцевого самоврядування та його фінансового забезпечення. В Чехії одиниці місцевого самоврядування є установами публічного урядування, що володіють правом власності і здійснюють господарську діяльність на підставі власного бюджету. Тут немає ані кодексу, ні спеціального закону про публічні фінанси. Основну групу фінансово-правових законів складають:

- Закон про бюджетні принципи<sup>92</sup>;
- Закон про принципи місцевих бюджетів<sup>93</sup>;
- Закон про територіальні громади (обсі)<sup>94</sup>, що визначає бюджетний процес, а також фінансові відносини, що виникають в об'єднаннях територіальних громад (рівень району);
- Закон про краї<sup>95</sup> регулює відносини у сфері господарської діяльності краю, а також процедури затвердження бюджету краю, контролю за його виконанням, а також звітності;

<sup>87</sup> Ustawa z 08.03.1990 r. O samorządzie gminnym. [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/?on=13.12.2001](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/?on=13.12.2001).

<sup>88</sup> Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie powiatowym [isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3](http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3).

<sup>89</sup> Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie województwa [www.slaskie.pl/ustawy/ustawa\\_wojew.htm](http://www.slaskie.pl/ustawy/ustawa_wojew.htm).

<sup>90</sup> Ustawa z 07.10.1992 r. O regionalnych izbach obrachunkowych // [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-7-pazdziernika-1992-r-o-regionalnych-izbach-obrachunkowych/?on=04.06.2001](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-7-pazdziernika-1992-r-o-regionalnych-izbach-obrachunkowych/?on=04.06.2001).

<sup>91</sup> Ustawa z 17.12.2004 r. O odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych // [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-17-grudnia-2004-r-o-odpowiedzialnosci-za-naruszenie-dyscypliny-finansow-publicznych/?on=01.07.2005](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-17-grudnia-2004-r-o-odpowiedzialnosci-za-naruszenie-dyscypliny-finansow-publicznych/?on=01.07.2005).

<sup>92</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=218/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=218/2000).

<sup>93</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?kam=zakon&c=250/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=250/2000).

<sup>94</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obci [www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html).

<sup>95</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) [zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-\(krajske-zrizeni\).html](http://zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-(krajske-zrizeni).html).



- Закон про столицю м. Прагу<sup>96</sup>.

До спеціального законодавства, що визначає доходи бюджетів місцевого самоврядування, належать закони:

- Про бюджетний переказ доходів з окремих податків до бюджетів місцевого самоврядування і до деяких цільових фондів<sup>97</sup>;
- Закон про адміністративні збори<sup>98</sup>;
- Закон про місцеві збори<sup>99</sup>;
- Закон про податок на нерухомість<sup>100</sup>;
- Закон про оподаткування спадщини, оподаткування подарунків і податки від операцій з нерухомістю<sup>101</sup>;
- Закон про управління податками і зборами<sup>102</sup>.

Законодавство про фінансовий контроль:

- Закон про фінансовий контроль<sup>103</sup>;
- Закон про аудит фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та їх об'єднань<sup>104</sup>.

Специфіка організації і функціонування системи місцевих фінансів у Федеративній Республіці Німеччина передусім обумовлена федеративним устроєм держави. Правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається конституціями та законодавством окремих земель, відповідно їх компетенція не є однаковою у різних землях. Проте положення Основного закону ФРН встановлюють єдині і спільні засади та пріоритети державної, земельної та муніципальної політики, гарантують місцеве самоврядування і забезпечують умови для ефективного його функціонування. Так, згідно зі ст. 28 Конституції в землях, округах та громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, рівними та таємними виборами. Громадам має бути надано право вирішувати в рамках закону під свою відповідальність усі питання місцевого значення. Конституція гарантує їх фінансову спроможність і зобов'язує державу забезпечувати необхідними ресурсами бідні громади, а також усі громади в разі надання їм додаткових завдань. У даному випадку фінансова спроможність не зовсім означає фінансову незалежність громад, оскільки зі змісту Конституції випливає: бюджетне регулювання відбувається з огляду на доходи і видатки землі, що включають доходи і видатки громад. На цій zasadі реалізується вирівнювальна політика: згідно зі ст. 107 п. 2 різниця у фінансових можливостях між землями повинна компенсуватися достатньою мірою, з урахуванням фінансових можливостей та потреб громад (чи їх об'єднань). Умови одержання подібної компенсації для земель і умови її використання землями, так само як і критерії визначення розмірів компенсації, повинні бути встановлені законом. Закон може встановити, що федерація надасть економічно слаборозвинутим землям свою допомогу, призначену для додаткового покриття їх загальних фінансових потреб, – тобто додаткові асигнування. Крім цього, зі змісту ст. 104а п. 4 Конституції ФРН випливає, що федеральна фінансова підтримка громад щодо особливо важливих інвестицій може бути надана винятково за посередництва відповідної землі. Та разом із тим, Конституція ФРН у своїх положеннях закріплює за місцевим самоврядуванням фінансові ресурси, визнача-

<sup>96</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/6966/\_s.155/701?l=131/2000 .

<sup>97</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/6966/\_s.155/701?l=243/2000 .

<sup>98</sup> Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích // www.i-poradce.cz/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=337 .

<sup>99</sup> Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/701?kam=zakon&c=565/1990

<sup>100</sup> Zákon č. 338/1992 Sb. Zákon o dani z nemovitosti // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/701?number1=338/1992 .

<sup>101</sup> Zákon č. 357/1992 Sb. o dani dedičke, dani darovací a dani z převodu nemovitosti // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/701.cmd/ad/.c/313/ce/10821/p/8411?PC\_8411\_name=dani darovací a dani z převodu&PC\_8411\_l=357/1992&PC\_8411\_ps=10#10821 .

<sup>102</sup> Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků // business.center.cz/business/pravo/zakony/spravadani/uvod.aspx .

<sup>103</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/6966/\_s.155/701?l=320/2001 ; http://i.info.cz/urs-att/p\_320-01-114820181806405.htm .

<sup>104</sup> Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/6966/\_s.155/701?l=320/2001 ; i.info.cz/urs-att/p\_320-01-114820181806405.htm .

ючи у відповідних нормах перелік податкових надходжень громад. Йдеться про статті 106-107 Конституції ФРН, зміст яких полягає у такому: громади одержують частину надходжень від подоходного податку, яка резервується землями для громад, – відповідно до платежів, які вносять мешканці цих громад; громадам належать доходи за так званими реальними податками (податки з нерухомості, транспортних засобів); доходи з місцевих податків на споживання і на предмети розкоші. В рамках закону громадам надається право встановлювати порядок збирання податків. Якщо земля не має в своєму складі громад, то доходи з реальних податків та місцевих податків на споживання і предмети розкоші належать землі. Громади та об'єднання громад спільно одержують визначений законодавством землі відсоток від загальної суми податків, що надходять на користь землі. Крім цього, якщо федерація запроваджує в окремих землях чи громадах (об'єднаннях громад) особливі інститути, існування і діяльність яких потребує збільшення затрат чи скорочення доходів для цих земель чи громад, то федерація компенсує відповідні фінансові ресурси, у випадку якщо землі чи громади неспроможні нести такі видатки.

Отож, поряд із природно змістовими фінансовими повноваженнями федерації і суб'єктів федерації, Конституція ФРН гарантує фінансову спроможність місцевого самоврядування. Без сумніву це знаходить продовження у нормах федеральних і земельних законів, підзаконних актах, а також локальних актах органів місцевого самоврядування. Найважливіші з них:

- Конституції земель;
- Закон про фінансове вирівнювання (Finanzausgesetz)<sup>105</sup>;
- Законодавчі акти землі про бюджет;
- Закон про основні засади бюджетного права;
- Закон про облік і контроль у громадах, інші законодавчі акти;
- Нормативні акти громад і їх об'єднань (місцеві статuti).

Попри відмінності у правовому регулюванні земель, основні засади фінансової діяльності територіальних громад та їх об'єднань є однаковими.

#### 5.4. ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВАМИ ПОЛЬЩИ, ЧЕХІЇ І НІМЕЧЧИНИ

*Складання проекту місцевого бюджету та його затвердження.* Складання проекту бюджету, підготовка пояснювальних документів, а також ініціатива щодо змін ухвали про місцевий бюджет – є виключною компетенцією виконавчого органу місцевого самоврядування. Це загальне положення законодавства більшості країн. Проте порядок складання проекту бюджету, перелік супровідних документів, термін подання до представницького органу тощо – є специфічними у кожній країні і, як правило, регулюються бюджетним законодавством, або законодавством про публічні фінанси.

У Республіці Польща проект ухвали про місцевий бюджет разом з інформацією про стан комунального майна і прогнозованими даними про муніципальний борг виконавчий орган подає до представницького органу місцевого самоврядування не пізніше як до 15 листопада року, що передує плановому. Другий примірник такого пакета документів надсилають до регіональної рахункової палати (regionalna izba obrachunkowa) для здійснення відповідної експертизи.

Упродовж 7 днів із дня представлення проекту бюджету до ради виконавчий орган передає всім бюджетним установам та підпорядкованим суб'єктам необхідну інформацію щодо доопрацювання проектів їх фінансових планів і за 30 днів, але не пізніше як до 22 грудня, вони доопрацьовують фінансово-планові документи.

Важливо, що виконавчий орган зобов'язаний представити органу місцевого самоврядування висновки регіональної рахункової палати ще до моменту затвердження бюджету.

За загальним правилом рішення про бюджет повинне бути прийняте до початку нового бюджетного року, а у виняткових випадках не пізніше як до 31 березня бюджетного року. Причиною такого відтермінування є можливе запізнення передачі деяких бюджетних показників із центрального рівня на рівень місцевого самоврядування. За таких обставин основним фінансовим документом громади, до моменту за-

<sup>105</sup> Gesetz uber den kommunalen Finanzausgleich, 18.03.1986 // [www.verfassungen.de/de/bw/bw-finanzausgleichsgesetz00.htm](http://www.verfassungen.de/de/bw/bw-finanzausgleichsgesetz00.htm).

твердження рішення про місцевий бюджет, є проект ухвали виконавчого органу, представлений до відповідної ради. Проте цей період не може тривати довше ніж до 31 березня бюджетного року. Жодних змін до проекту щодо зменшення доходів або збільшення видатків, збільшення дефіциту бюджету тощо не може бути внесено без згоди виконавчого органу. В разі, якщо доходи і видатки держави окреслено в законі про бюджетну резолюцію, виконавчий орган може пропонувати затвердити бюджетну резолюцію відповідної самоврядної одиниці на період, визначений бюджетною резолюцією держави. Важливо, що без висновку (пропозиції) виконавчого органу прийняття такого рішення теж є неможливим.

Якщо бюджет не буде прийнято до 31 березня, то регіональна рахункова палата в термін до 30 квітня визначає місцевий бюджет у частині власних і делегованих повноважень. До того моменту фінансова діяльність місцевих органів регулюється проектом ухвали про бюджет відповідного виконавчого органу.

У *Федеративній Республіці Німеччина*, за загальним правилом, бюджет повинен бути прийнятий до початку нового бюджетного року. Якщо ж станом на початок нового бюджетного року бюджет не прийнято, то згідно із законодавством, громада (їх об'єднання) може:

- здійснювати видатки, які має право здійснювати згідно з законодавством, або ті видатки, які необхідно здійснити для виконання відповідних завдань. Відтак можливим є фінансування будівництва, здійснення закупівель, що були передбачені в попередньому році;
- стягувати податки за ставками попереднього року (до моменту затвердження бюджету);
- здійснювати конверсію кредитів;
- залучати кредити у необхідних випадках.

Однією із характерних рис бюджетного процесу в державах ЄС є широке громадське ознайомлення і схвалення проекту місцевого бюджету ще на стадії його опрацювання. Для прикладу, у Німеччині застереження і побажання громадськості, подані у встановлені терміни, беруть до уваги на відкритому засіданні (сесії) органу самоврядування. Ухвала про місцевий бюджет обов'язково підлягає оприлюдненню, а також експертній оцінці контрольного огляду на предмет законності.

*Виконання бюджету.* Спільною характеристикою стадії виконання бюджету для органів місцевого самоврядування всіх країн є акумуляція передбачених у бюджеті надходжень для покриття передбачених у ньому витрат. Повноваження щодо виконання бюджетів покладено на виконавчі органи місцевого самоврядування. Проте фінансове законодавство кожної країни передбачає властиві для неї етапи виконання бюджетів, форми касового обслуговування тощо.

Згідно із законодавством Польщі впродовж 21 дня від дня ухвалення місцевого бюджету уряд місцевого самоврядування (війт, бурмистер, президент міста):

- опрацьовує спосіб виконання бюджету місцевого самоврядування;
- надає підпорядкованим суб'єктам інформацію про кінцеві квоти доходів і видатків відповідних суб'єктів місцевого самоврядування, а також обсяги дотацій і внесків до бюджету;
- опрацьовує план фінансування заходів за рахунок і від імені центрального уряду, а також інших делегованих органам місцевого самоврядування повноважень відповідно до законодавства, з огляду на визначені в плані дотації, а також визначає розмір доходів, пов'язаних із реалізацією цих завдань.

Структурні підрозділи органів місцевого самоврядування та інші бюджетні установи здійснюють узгодження проектів своїх планів щодо відповідної ухвали про бюджет.

Виконавчий орган опрацьовує також графік реалізації місцевого бюджету і доводить його до відома бюджетних установ, наглядових органів та ін. Йдеться, зокрема, про: прогнозовані доходи місцевого бюджету в календарному розрізі – щомісячно; обсяг видатків, запланований до здійснення в кожному місяці бюджетного року.

Міністр фінансів шляхом видання відповідних розпоряджень визначає:

- спосіб, порядок і терміни доопрацювання фінансових планів у частині виконання делегованих повноважень або інших повноважень, що підлягають виконанню органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства;
- спосіб надання органам місцевого самоврядування цільових дотацій на реалізацію завдань уряду чи делегованих повноважень згідно із законодавством;

• спосіб і терміни передачі зібраних органами місцевого самоврядування доходів, що пов'язані із реалізацією державних завдань та делегованих повноважень тощо.

Виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють загальний нагляд щодо реалізації доходів і видатків, надходжень і витрат, які визначені у рішенні про бюджет. Керівник виконавчого органу і його апарат контролюють виконання встановлених процедур щодо додержання цільового характеру взятих фінансових зобов'язань і здійснення видатків. Згідно із п.3 ст. 187 Закону про публічні фінанси, такий контроль поглинає щонайменше 5% видатків підлеглих організаційних одиниць<sup>106</sup>.

У процесі виконання бюджету реалізуються такі засади фінансово-господарської діяльності:

- визначення, збір і виконання доходів бюджету відбуваються на засадах і в терміни, що визначені у відповідних правових нормах (зобов'язуючих приписах);
- повна реалізація завдань настає у терміни, вказані у приписах та згідно з розписом;
- здійснення видатків відбувається в обсягах, що встановлені планом, у відповідності з принципами законності здійснених перерахувань, плановості, цільовості, ощадності, ефективності та ін.;
- делегування повноважень повинно відбуватися з огляду на формування найбільш оптимальної, корисної і доцільної пропозиції і у відповідності з соціальним замовленням;
- непередбачувані видатки, які необхідно здійснити внаслідок відповідних судових рішень, інших виконавчих проваджень, повинні бути профінансовані, незважаючи на обсяг фінансових ресурсів, запланованих на цю мету. В разі їх недостатності, необхідні ресурси формують шляхом перенесення коштів з інших видаткових статей;

• перенесення видатків здійснюється згідно зі встановленими правовими нормами;

• виконавчий орган місцевого самоврядування зобов'язаний здійснювати своєчасне перерахування до державного бюджету доходів, що пов'язані з виконанням завдань уряду держави або інших делегованих повноважень, передбачених законом. За порушення термінів нараховуються відсотки в розмірі, визначеному для податкової заборгованості;

• дотації, надані місцевим бюджетом іншого рівня, що використані не за призначенням, одержані з порушенням законодавства чи перевищують необхідний обсяг, повинні бути повернуті до місцевого бюджету разом із відсотками у термін до 28 лютого наступного після одержання дотації року (відсотки встановлюються такі ж, як для податкової заборгованості). У випадку порушення вказаного терміну і неповернення дотації, відповідне рішення про повернення приймає вїт (бурмистер або президент міста), староста або маршалок воєводства. Органом оскарження в цьому випадку є самоврядна касаційна колегія. Нецільове використання дотації призводить до втрати можливості одержання дотації у наступні три роки.

Виконавчий орган місцевого самоврядування несе відповідальність за виконання бюджету, здійснює загальний нагляд за реалізацією встановлених доходів та видатків. Відповідно, він має право на вжиття специфічних заходів, зокрема, здійснити зміни в плані доходів і витрат місцевого бюджету щодо:

- доходів і видатків, пов'язаних зі змінами обсягів чи термінів одержання цільової дотації з Державного бюджету або інших місцевих бюджетів;
- перенесення видатків із резервних фондів, згідно з плановим призначенням видатків;
- доходів, що виникають у зв'язку зі зміною обсягів субвенції внаслідок розподілу резервних коштів;
- здійснення видатків, крім функціонального переміщення видатків, за згодою ради;
- передачі деяких видаткових повноважень іншим організаційним одиницям місцевого самоврядування за згодою ради;

• призначення використання коштів цільового резерву за позитивним висновком спеціальної комісії.

Виконавчий орган також має право:

- Прийняти рішення про блокування планових видатків бюджету у разі встановлення безгосподарності конкретних суб'єктів; несвоєчасного виконання завдань; надлишку коштів; порушення фінансової дисципліни. Таке блокування означає тимчасову чи встановлену до кінця бюджетного періоду заборону використовувати частину або всю суму запланованих видатків, з обов'язковим повідомленням ради. На підставі

<sup>106</sup> Ustawa z 30.06.2005 r. O finansach publicznych // samorzad.infor.pl/akty-prawne/DZU.2005.249.0002104,ustawa-o-finansach-publicznych.html .

рішення спеціальної комісії виконавчий орган може перенести заблокований обсяг видатків до цільових резервів. Проте вказане рішення може прийняти тільки рада. Такі цільові резерви не можуть бути використані на фінансування зарплат, преміювання тощо.

- Прийняти рішення про призначення в ухвалі про бюджет двох членів виконавчого органу, з правом вчиняти юридичні дії щодо залучення кредитів і позичок, а також надання кредитів і позичок, надання гарантій, випуску цінних паперів за підписом скарбника місцевого самоврядування. В гмінах це належить до компетенції вйта, бурмистера або президента міста.

- Визначити правила банківського обслуговування бюджету у відповідній угоді з банком, тоді як вибір банку здійснює рада в порядку, передбаченому нормами, що регулюють державні (публічні) замовлення.

- Здійснювати розміщення, за згодою ради, вільних бюджетних коштів на рахунках в інших банках.

- Здійснювати залучення банківських кредитів у самостійно обраних банках у межах повноважень, визначених у рішенні про бюджет та в порядку, передбаченому нормами, що регулюють державні (публічні) замовлення.

Невикористані обсяги видатків, крім тих видатків, джерелами покриття яких є власні доходи, припиняються із закінченням бюджетного року. Проте орган місцевого самоврядування (рада) може встановити перелік видатків, до яких це правило не застосовується, і окреслити кінцевий термін використання кожної визначеної видаткової статті в наступному бюджетному періоді. Одночасно складається фінансовий план таких видатків, згідно з бюджетною класифікацією, із виокремленням видатків на майно. Кошти на такі видатки акумулюються на окремому субрахунку основного банківського рахунка.

У Німеччині повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення касового виконання бюджетів обумовлені відповідними розпорядженнями земель. До касових операцій належать: одержання доходів і здійснення видатків; управління грошовими коштами; зберігання цінних паперів, інших цінностей; облік; виконавче провадження; застосування, пролонгація фінансових санкцій.

*Звітність про виконання бюджету та фінансовий контроль.* За законодавством Республіки Польща виконавчий орган місцевого самоврядування має також обов'язки щодо надання звітів про виконання бюджетів, а саме:

- надання раді та регіональній рахунковій палаті інформації про стан виконання місцевого бюджету за перше півріччя, але не пізніше ніж до 31 серпня бюджетного року;

- надання раді до 20 березня наступного за звітним періодом року – річного звіту про виконання місцевого бюджету. Звіт повинен охоплювати аналіз усіх бюджетних одиниць, що мали рахунки власних доходів, а також зіставлення власних доходів і профінансованих за їх рахунок видатків. Один примірник обов'язково надсилають до регіональної рахункової палати.

До 30 квітня року, наступного за звітним, рада розглядає запропонований звіт про виконання бюджету і приймає рішення про його затвердження виконавчим органом (*udzielenie organowi wykonawczemu absolutorium*).

З питаннями бюджетного процесу дуже тісно пов'язане питання *фінансового контролю*. У Польщі внутрішній контроль забезпечує рада, ревізійна комісія, казначей. Зовнішній контроль згідно із законодавством здійснюють регіональні рахункові палати. В Республіці Польща функціонує 16 таких палат. Голови регіональних рахункових палат або їх представники, обрані на колегії, утворюють Державну Раду рахункових палат. Контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування у виняткових випадках може також здійснювати Найвища контрольна палата<sup>107</sup>.

Важливою складовою фінансового контролю в Чехії є незалежний щорічний аудит господарської діяльності територіальної громади, який здійснюється незалежним аудитором або виконавчим органом краю за рахунок територіальної громади<sup>108</sup>. Зміст аудиту та методи його здійснення визначено в спеціальному законі про аналіз фінансової і господарської діяльності місцевого самоврядування і об'єднань

<sup>107</sup> Ustawa z 23.12.1994 r. O Najwyższej Izbie Kontroli // [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-23-grudnia-1994-r-o-najwyzszej-izbie-kontroli?on=12.12.2007](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-23-grudnia-1994-r-o-najwyzszej-izbie-kontroli?on=12.12.2007).

<sup>108</sup> Zákon č 128/2000 Sb., o obcích // [www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html).

територіальних громад<sup>109</sup>. Аудиторський висновок охоплюється процедурою звітності про виконання бюджету. Обидва документи, а також розпорядження про усунення недоліків, помилок тощо, повинні бути розглянуті на засіданні ради не пізніше 30 червня наступного за звітним року і затверджені нею.

Фінансова діяльність краю підлягає також контролю з боку Міністерства фінансів. Міністерство фінансів (або за його дорученням фінансові управління) впродовж року здійснює нагляд і контроль за використанням міжбюджетних трансфертів, а також коштів із цільових фондів. Крім цього, зовнішній контроль здійснюють Регіональні фінансові органи<sup>110</sup>. Предметом нагляду і контролю цих органів є регулювання зобов'язань місцевого самоврядування щодо державного бюджету та щодо державних цільових фондів. Систему внутрішнього контролю здійснюють фінансові комітети ради, представники територіальної громади, а також ця функція реалізується через проведення відкритих засідань ради.

### 5.5. КЛАСИФІКАЦІЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ ТА НІМЕЧЧИНИ

Доходи місцевих бюджетів у зарубіжних країнах можна класифікувати за певними групами, а саме:

- власні доходи;
- доходи від частки загальнодержавних податків і зборів;
- міжбюджетні трансферти з державного та місцевого бюджетів;
- іноземні ресурси, що не підлягають поверненню;
- ресурси з ЄС;
- інші ресурси.

Зрозуміло, що з огляду на природу місцевого самоврядування найважливішими і найцікавішими для ознайомлення є «власні» доходи та доходи від бюджетного регулювання. Законодавство іноземних держав, як правило, не дає визначення поняття «власних доходів місцевого самоврядування». Проте на підставі чинного законодавства згідно з усталеною фінансово-правовою доктриною можна класифікувати власні доходи місцевого самоврядування у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі як доходи від місцевих податків, зборів та обов'язкових платежів; надходження від господарської діяльності та майнових прав; дарунки; успадковане майно тощо. А у широкому сенсі це поняття охоплює також доходи від загальнодержавних податків і зборів у частці, визначеній законодавством, міжбюджетні трансферти та інші доходи, що не підлягають поверненню.

Продовжуючи логіку викладу цього розділу, розглянемо місцеві доходи в Республіці Польща та Німеччині. Польський закон про доходи одиниць місцевого самоврядування<sup>111</sup> визначає такі групи місцевих доходів:

- власні доходи;
- загальна субвенція;
- цільові дотації з державного бюджету;
- іноземні ресурси, що не підлягають поверненню;
- ресурси з ЄС;
- інші ресурси, визначені конкретними правовими нормами.

Джерелами власних доходів, властивих для всіх рівнів місцевого самоврядування в Польщі, тобто гміни, повіту і воєводства, є:

- доходи від комунального майна;
- надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо;
- надходження від грошових стягнень, штрафів за існуючими правилами;

<sup>109</sup> Zákon č 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí // portal.gov.cz/wps/portal/\_s.155/6966/\_s.155/701?!=420/2004.

<sup>110</sup> Zákon č 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech svazků obcí // www.podnikatel.cz/zakony/zakon-c-531-1990-sb-o-uzemnich-financnich-organech/cele-zneni/.

<sup>111</sup> Ustawa z 13.11.2003 r. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego // lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm.

- нараховані відсотки за несвоєчасне перерахування платежів, що становлять доходи місцевого бюджету;
- п'ять відсотків доходів, що стягуються до державного бюджету у зв'язку з реалізацією завдань державної компетенції, а також інших делегованих законодавством повноважень, якщо інше не передбачено законодавством;
- спадщина, дарунки;
- відсотки від позик, наданих органами місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом;
- відсотки на ресурси, що перебувають на банківських рахунках органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом;
- дотації з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування;
- інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню згідно з окремими приписами.

До власних доходів конкретного рівня місцевого самоврядування належать:

До бюджету гміни:

1. Податкові надходження від:

- оподаткування нерухомості;
- сільськогосподарського податку;
- лісового податку;
- оподаткування транспортних засобів;
- оподаткування фізичних осіб;
- податку з власників собак;
- оподаткування спадщини і дарування;
- оподаткування цивільно-правових угод.

2. Надходження від зборів:

- гербовий збір;
- торговий збір;
- адміністративний збір;
- місцевий збір;
- експлуатаційний збір (збір на використання природних ресурсів);
- інші збори, що складають доходи гміни і встановлені окремим приписами.

Для повіту:

- надходження від зборів, що складають доходи повіту і стягуються на підставі окремих приписів;
- 25% надходжень від розпорядження майном держави.

Доходи місцевого самоврядування в широкому сенсі формуються також за рахунок частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб. Цікаво, що відповідна норма, з метою заохочення громад до об'єднання, передбачає додаткових 5% цього податку для відповідного об'єднаного бюджету з поступовим нарощуванням цієї частки.

### **Міжбюджетні трансферти**

- Загальні субвенції для місцевих самоврядувань. Загальна субвенція, згідно з польським законодавством, має кілька складових частин. Зокрема:
- Для гмін і повітів – загальна субвенція має вирівнювальну, еквівалентну і освітню частини.
- Для воєводств – вирівнювальну, регіональну і освітню частини.

*Вирівнювальна частина субвенції* покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. До її складу входять: основна сума і додаткова сума. Загальну суму цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають в законі про державний бюджет, тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення – тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції.

Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, а також регіональна для воєводств, має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в системі фінансування завдань (повноважень). Загальний розмір цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету. Йдеться про внески найбагатших самоврядних одиниць до державного бюджету. Змістом цього механізму є солідарні внески найбагатших гмін, повітів, воєводств, які за посередництвом державного бюджету розподіляються між найбільш бідніми одиницями місцевого самоврядування відповідних рівнів у формі еквівалентної частини загальної субвенції для гмін і повітів, і регіональної частини – для воєводств.

Щорічно, починаючи з 2005 року, Міністр фінансів Польщі у відповідному розпорядженні визначає засади розподілу еквівалентної частини загальної субвенції для гмін і повітів, а також 30% частини регіональної субвенції для воєводств. Отже, обсяг цієї частини субвенції для конкретних гмін і повітів залежить від обсягу перелічених та базових доходів. Регіональна частина субвенції для окремих воєводств залежить від низки показників, таких як рівень безробіття (20% суми); дорожнє покриття і кількість населення (40% суми), ВВП воєводства на мешканця (10% суми), обсяг перелічених та базових доходів (30% суми).

Обсяг освітньої частини субвенцій визначається в рішенні про бюджет на рівні не нижче ніж у попередньому році з урахуванням змін у видатках на реалізовані повноваження у сфері освіти. Спосіб поділу освітньої частини субвенцій між різними рівнями місцевого самоврядування визначає Міністр народної освіти і спорту – з огляду на окремі типи і види шкіл, гуртки, які діють при них, рівень професійної винагороди вчителів, а також кількість учнів у тих школах і гуртках.

Характерно, що з поглибленням децентралізаційних явищ роль цільових дотацій з державного бюджету зменшилась, оскільки змінився спосіб фінансування частини публічних функцій, які трансформувались з делегованих повноважень у власні повноваження органів місцевого самоврядування. Згідно із законодавством місцеве самоврядування може одержати цільову дотацію з державного бюджету на:

- виконання завдань, що належать до сфери повноважень центрального уряду, або інші делеговані законом повноваження на підставі взаємного порозуміння;
- усунення загрози безпеки і правопорядку, наслідків повені, зсуву ґрунту, інших наслідків стихійного лиха тощо;
- фінансування або дофінансування власних повноважень, передбачених контрактом воєводства, інші повноваження, передбачені законом;
- реалізацію завдань, що виникають з міждержавних угод;
- дофінансування поточних власних завдань, пов'язаних з культурними заходами, що проводяться (проводились) державою, або тих заходів, що фінансує держава.

Подібно до інших держав доходи місцевого самоврядування в Німеччині можна класифікувати на податкові і неподаткові. Загалом у Німеччині існує три системи (моделі) вертикального розподілу податкових доходів між територіальними одиницями:

1. *Композиційна система (Verbundsystem)* означає право встановлених категорій суб'єктів місцевого самоврядування на чітко визначений відсоток конкретного податку;<sup>112</sup>

2. *Розподільча (пайова) система* – означає повноваження органів місцевого самоврядування щодо власних доходів на виконання власних завдань (Trennsystem);

3. *комбінована система* – полягає у поєднанні пайової і композиційної.

Очевидно, зміст поєднання цих моделей полягає в оптимальному поєднанні вирівнювальної політики держави та одночасно мотивації місцевого самоврядування до ефективної фінансової і господарської діяльності.

За джерелами походження доходи місцевих бюджетів у ФРН можна класифікувати у такі групи:

### 1. **Власні доходи, зокрема:**

- *Місцеві податки:*

<sup>112</sup> Birk D. Steuerrecht. – Heidelberg: C.F. Müller, 2004. – S. 71, 95.



- податок на майно (Grundsteuer);
- податок на здійснення господарської діяльності (Gewerbesteuer). Характерною особливістю німецького законодавства є передбачене в Конституції ФРН право земель і федерації на отримання надходжень від податку на здійснення господарської діяльності (ст. 106 п. 6), у формі збору, що стягується з відповідного суб'єкта місцевого самоврядування (Umlage);
- місцеві податки на споживання, оподаткування розкоші (Bagatellsteuern). До них, зокрема, належать:
  - податок на розваги (розважальні і гральні заклади) (Vergnugungssteuer);
  - податок з власників собак (Hundesteuer);
  - податок на напої (Getrankesteuer);
  - податок на морозиво (Speiseeissteuer);
  - податок на мисливство (Jagadsteuer);
  - податок на рибальство (Fischereisteuer);
  - податок на друге помешкання (Zweitwohnungssteuer).

Надходження від цих податків можуть включатися до бюджетів територіальних громад лише тоді, коли законодавство землі не передбачає їх як джерела надходжень до бюджетів об'єднань територіальних громад.

• *Місцеві збори. Їх перелік, а також адресність визначають відповідні закони земель та рішення місцевих рад. Серед них:*

- адміністративні збори (Verwaltungsgebühren);
- збори за користування об'єктами громадського користування (Benutzungsgebühren);
- за будівництво і користування предметами спільного користування;
- туристичний збір;
- збір за пожежну охорону, інші.

Частка зборів у загальній сумі місцевих доходів складає приблизно 25%. Крім цього, цей вид доходів фактично не залежить від політичної кон'юнктури, оскільки він встановлюється і стягується місцевими органами.

- *Надходження від власності:*
  - дивіденди, нараховані на цінні папери та частки в господарських товариствах;
  - відсотки за кредити;
  - надходження від продажу об'єктів комунальної власності.

**2. Частка доходів від встановлених законодавством податків.** Територіальні громади мають також гарантовану частку надходжень, що складають джерело федеральних і земельних бюджетів, а її розмір визначено у федеральному законі (Ст. 106)<sup>113</sup>. Серед таких податків:

- *Податок на доходи (Einkommensteuer), що включає:*
  - податок на винагороди (заробітну плату) (Lohnsteuer) – 15% у дохід громади;
  - податок на доходи від відсотків (Zinsabschlagsteuer) – 12% у дохід громади;
- *Податок з обороту, що розподіляється між землями, федеральним бюджетом, а для громади складає 2,2%.*

Згідно зі ст. 106 п. 7 Конституції ФРН законодавством земель визначається можливість передачі громадам й інших доходів від податків земель, а також встановлюються обсяги такої передачі.

**3. Міжбюджетні трансферти** у формі субвенцій – надаються місцевому самоврядуванню з федерального або земельного бюджетів. Характерно, що територіальна громада (суб'єкт місцевого самоврядування) не має права подавати запит до влади землі про дотацію (міжбюджетний трансферт). Формується єдина загальна вимога про надання дотації до суб'єкта федерації. Загалом дотації класифікують на загальні і цільові:

<sup>113</sup> Основний закон ФРН (1949) // [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf) .

- *Загальні дотації* – призначаються на покриття загальних потреб територіальної громади без окреслення цілі використання коштів. Метою надання таких міжбюджетних трансфертів є фінансова підтримка відповідної одиниці місцевого самоврядування у виконанні завдань, які не можуть бути покриті коштами за рахунок інших джерел, а також нівелювання відмінностей у фінансовому забезпеченні різних громад. При розрахунку дотацій береться до уваги: кількість мешканців, податкоспроможність, структура місцевих видатків тощо.
- *Цільові дотації* – скеровуються на реалізацію чітко визначених завдань і, як правило, вони слугують допоміжним інструментом для залучення громадою інвестицій.

#### **4. Інші надходження, зокрема, кредити, запозичення.**

Для ФРН характерною залишається відмінність у формуванні доходів місцевих бюджетів між східним і західним регіонами країни. Для західної частини Німеччини основними джерелами є надходження від податків, а для східної – дотації з федерального і земельного бюджетів.

#### **5.6. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Останнє десятиліття для більшості країн Європи засвідчило систематичне зростання показників видатків місцевих бюджетів співвідносно до обсягів видатків державного бюджету. Причиною цього стали дві головні обставини: передача нових повноважень органам місцевого самоврядування та збільшення частки власних доходів місцевого самоврядування. В країнах Східної Європи основні зміни пов'язані із завершенням реформи адміністративно-територіального устрою.

Самодостатність місцевих фінансів у польській доктринальній літературі характеризують з огляду на такі показники-критерії:

- Співвідношення поточних видатків і видатків бюджету розвитку.
- Співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень. Для прикладу, в Польщі в структурі місцевих видатків переважають видатки на виконання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в гмінах – 93%, тоді як у повітах – 79,4%. Видатки на реалізацію делегованих повноважень сягають 8% видатків.

Структура видатків у Німеччині є різноманітною, залежно від кількості мешканців, інфраструктури, величини території, а також типу громади: сільської або міської. Загалом видатки місцевих бюджетів за предметною класифікацією можна згрупувати на: поточні, інвестиційні, видатки на соціальне забезпечення, охорону здоров'я, культуру, погашення кредитів та інших зобов'язань, інші видатки. Згідно зі ст.104а Конституції ФРН, завдання повинні відповідати видаткам і навпаки. Це пояснює необхідність забезпечення місцевих органів обсягом фінансових ресурсів, необхідним для виконання відповідних завдань. Крім цього, саме делегування повноважень повинно супроводжуватися прийняттям рішення про виділення на це необхідного обсягу фінансових ресурсів.

Аналіз функціональної характеристики видатків місцевих бюджетів доводить, що держава передала місцевому самоврядуванню основні завдання і функції в галузі освіти і виховання. До основних функцій належать також: соціальне забезпечення і публічна адміністрація. Найбільший обсяг видатків припадає на громади. За польським законодавством розмежування між рівнями місцевого самоврядування таке: найбільше ресурсів на адміністративну діяльність закріплено за громадами, тоді як соціальне забезпечення – за повітами тощо. Загалом кожен рівень місцевого самоврядування має свої завдання, а отже, і видаткові повноваження. В гмінах це: комунальне господарство, житлове господарство, охорона навколишнього середовища. На рівні повіту це: громадська безпека, пожежна охорона, охорона здоров'я. На рівні воєводства: транспорт і зв'язок, сільське господарство, мисливство, культура й охорона культурної спадщини народу.

## ВИСНОВКИ

Для утвердження України як демократичної і правової держави принципово важливою є побудова дієвої системи місцевого самоврядування, спроможної своєчасно й ефективно задовольняти потреби громадян, сприяти реалізації їхніх прав. Важливу роль у реформуванні самоврядування відіграє децентралізація влади, що передбачає передачу значного обсягу завдань, функцій та повноважень з центрального рівня на місцевий із належним їх розмежуванням між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Успішність децентралізації залежить і від фінансової спроможності органів самоврядування, що необхідно для якісного виконання наданих їм функцій.

Актуальність для України європейського досвіду децентралізації влади зумовлена активними процесами реформування й подальшої нормативної регламентації місцевого самоврядування у державах Європи, свідченням чому є зміни до основних законів Ліхтенштейну, Ірландії, Угорщини та інших держав у першій половині 2000-х років. Важливі питання самоврядування врегульовано і в міжнародних актах Ради Європи, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.), Конвенція про транскордонне співробітництво (1980 р.) і про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), а також у I і II Європейські хартії міст (від 1992 і 2008 років). Утверджуються й засади децентралізації на регіональному рівні – з огляду на підготовку Конгресом місцевих і регіональних влад Європи проекту Європейської хартії регіонального самоврядування у 1997 році.

Досвід європейських держав засвідчує дві можливі форми розбудови місцевого самоврядування (залежно від його співвідношення з державною владою та від обсягу покладених на самоврядні органи повноважень) – децентралізацію влади на користь громад або ж автономізацію останніх. Панівна правова доктрина і сформована за роки незалежності нормативна база України з огляду на традиції вітчизняного державотворення зорієнтовані саме на децентралізаційну модель розвитку місцевого самоврядування.

Посилення ефективності самоврядування вимагає оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою держави. Тому реформи проходять не лише у постсоціалістичних державах, як-от, Польщі, а й у розвинутих європейських демократіях, зокрема, Франції та Швеції. Реформування адміністративно-територіального устрою в державах Європи спрямоване передусім на посилення максимально наближеного до споживачів базового рівня адміністративно-територіального устрою – громади, що є необхідною умовою надання населенню якісних публічних послуг. Ця тенденція властива переважній більшості держав Європи, зокрема й Україні. Так, положення прийнятої у 2009 році і формально чинної досі Концепції реформи місцевого самоврядування, як і Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, передбачають формування громад як територіальної основи самоврядування. Такі громади утворюються з метою надання населенню основних соціальних послуг за критеріями економічної активності, розвитку бюджетної та інженерної інфраструктури, а також транспортної доступності. Іншим напрямом перетворень у великих державах Європи стала організація потужних регіонів (у 60 – 80-х роках у Франції і в 90-х роках у Польщі), що спонукає замислитися в Україні про необхідність укрупнення областей як територіальної основи регіонального самоврядування.

Дієвість місцевого самоврядування, а отже і успішність децентралізації, залежить від фінансової спроможності територіальних колективів. Найбільш ефективним засобом створення повноцінної матеріальної бази для місцевого самоврядування, а також мірилом демократичності держави і компетентності самоврядних органів є фіскальна децентралізація. Досвід Європи визначає можливість фіскальної децентралізації шляхом децентралізації видатків (надання ресурсів на виконання певних функцій); доходів (закріплення за територіальними колективами права на певні доходи та на встановлення їх розміру); а також процесуальну і організаційну самостійність із використання коштів. До речі, існуючі в розглянутих європейських державах моделі фінансової децентралізації передбачають не лише наділення територіальних колективів ресурсами, але й впровадження дієвих механізмів нагляду і контролю за діяльністю органів самоврядування у бюджетно-фінансовій сфері з боку державних органів (органів виконавчої влади або ж незалежних аудиторів), а також ефективних форм відповідальності і санкцій. Позитивним прикладом для правової системи України можуть слугувати розгорнуті й структуровані

переліки доходів місцевого самоврядування європейських країн, що забезпечують дійсне наповнення місцевих бюджетів.

Європейська модель самоврядування ґрунтується на принципах субсидіарності. Вони передбачають надання послуг органами на максимально наближеному до споживачів рівні, а також законність роботи самоврядних органів, що має вияв у негативній (загальнодозвільній) або позитивній (спеціально-дозвільній) регламентації діяльності цих органів. В українських умовах важливим є максимально повне законодавче закріплення компетенції місцевого самоврядування з урахуванням приписів ч. 2 ст. 19 Конституції України, що передбачає позитивний принцип діяльності публічної адміністрації, а отже й вимагає докладного відображення в законі їх функцій і повноважень.

Попри спроби реформування, прийняття низки застарілих нині законодавчих актів і приєднання до міжнародних договорів Європи – місцеве самоврядування України так і не було перетворено на потужну й фінансово спроможну форму реалізації публічної влади. Самоврядуванню не було передано достатнього обсягу повноважень, так само не створено дієвих механізмів їх реалізації і матеріального забезпечення. Не сприяє посиленню самоврядування й існування великої кількості територіальних громад із малою чисельністю мешканців, а отже і потенційно незначними податковими відрахуваннями. Зазначені негативи посилюються недостатньо розвинутою правовою культурою суспільства, нездатного нині адекватно оцінювати й контролювати діяльність органів та посадових осіб самоврядування, брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення. Закономірним наслідком таких проблем є погіршення якості місцевих рад, відчуженість органів самоврядування від населення та їх корпоратизація, що за відсутності дієвого контролю й відповідальності призвело до остаточного перетворення їх на слухняні інструменти в руках політичних сил для задоволення власних амбіцій. Проблеми децентралізації на низовому рівні доповнюються неефективною державною регіональною політикою, нездатною стимулювати громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи.

Одним із небагатьох успіхів у сфері місцевого самоврядування України є наявність доктринальних напрацювань для майбутньої реформи. Розгляд міжнародних актів Європи, національних законодавств європейських держав, наукової доктрини зі здійснення децентралізації, а також реформаторських ініціатив та досвіду функціонування самоврядних громад і регіонів підтверджує відповідність демократичним стандартам Європи і успішній європейській практиці українських програмних документів з децентралізації, розроблених станом на 2009 рік. Зокрема чинна Концепція реформи місцевого самоврядування, а також Концепція реформи адміністративно-територіального устрою передбачають створення в Україні впорядкованої системи ефективного, фінансово спроможного та відповідального місцевого самоврядування із дієвими громадами на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Тому рекомендації зазначених документів залишаються актуальними для врахування керівництвом держави при підготовці адміністративної реформи й запровадження децентралізації влади, безвідносно до політичних поглядів і мотивації розробників цих програм.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ****ПРАВОВІ АКТИ**

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АКТИ:

1. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980) [conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm) .
2. European Charter of Local Self-Government (1985) [conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm) .
3. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992) [www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm) .
4. European Charter for Regional or Minority Languages (1992) [conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm](http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm) .
5. Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) [conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm) .
6. The European Urban Charter (1992) [wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE](http://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE) .
7. Рекомендація № 48 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. Страсбург. 26-28 травня 1998 р. Голос України. – 16.06.1998.

## ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

8. Федеральний конституційний закон Австрії (1920) [www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1930\\_1/ERV\\_1930\\_1.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf) .
9. Конституція Князівства Ліхтенштейн (1921) [www.liechtenstein.li/en/pdf-fl-staat-verfassung-sept2003.pdf](http://www.liechtenstein.li/en/pdf-fl-staat-verfassung-sept2003.pdf) .
10. Конституція Ірландії (1937) [taoiseach.gov.ie/attached\\_files/Pdf%20files/Constitution%20of%20Ireland.pdf](http://taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Constitution%20of%20Ireland.pdf) .
11. Конституція Італійської Республіки (1947) [www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf) .
12. Основний закон ФРН (1949) [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf) .
13. Конституція Французької Республіки (1958) [www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp) .
14. Конституція Іспанії (1978) [www.senado.es/constitu/index.html](http://www.senado.es/constitu/index.html) .
15. Конституція Чеської Республіки (1992) [www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml](http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml) .
16. Конституція Республіки Польща (1997) [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm) .
17. Конституція Швейцарської Конфедерації (1999) [www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm) .
18. Federal Constitution of the Swiss Confederation (1999) [www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html](http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html) .
19. Gesetz uber den kommunalen Finanzausgleich, 18.03.1986 [www.verfassungen.de/de/bw/bw-finanzausgleichsgesetz00.htm](http://www.verfassungen.de/de/bw/bw-finanzausgleichsgesetz00.htm) .
20. Loi № 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068419&dateTexte=20091009](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068419&dateTexte=20091009) .

## ЗАКОНОДАВСТВО ПОЛЬЩІ

21. Ustawa z 08.03.1990 r. O samorządzie gminnym [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/?on=13.12.2001](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/?on=13.12.2001) .
22. Ustawa z 07.10.1992 r. O regionalnych izbach obrachunkowych [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-7-pazdziernika-1992-r-o-regionalnych-izbach-obrachunkowych/?on=04.06.2001](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-7-pazdziernika-1992-r-o-regionalnych-izbach-obrachunkowych/?on=04.06.2001) .
23. Ustawa z 23.12.1994 r. O Najwyższej Izbie Kontroli [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-23-grudnia-1994-r-o-najwyzszej-izbie-kontroli/?on=12.12.2007](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-23-grudnia-1994-r-o-najwyzszej-izbie-kontroli/?on=12.12.2007) .
24. Ustawa z 20.12.1996 r. O gospodarce komunalnej [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-20-grudnia-1996-r-o-gospodarce-komunalnej/?on=03.03.2011](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-20-grudnia-1996-r-o-gospodarce-komunalnej/?on=03.03.2011) .
25. Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie powiatowym [isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&typ=3](http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&typ=3) .
26. Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie województwa [www.slaskie.pl/ustawy/ustawa\\_wojew.htm](http://www.slaskie.pl/ustawy/ustawa_wojew.htm) .
27. Ustawa z 24.07.1998 r. O zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji

- publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa [www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0668.htm](http://www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0668.htm) .
28. Ustawa z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0872.htm](http://www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0872.htm) .
29. Ustawa z 13.11.2003 r. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego [lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm](http://lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm) .
30. Ustawa z 17.12.2004 r. O odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-17-grudnia-2004-r-o-odpowiedzialnosci-za-naruszenie-dyscypliny-finansow-publicznych/?on=01.07.2005](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-17-grudnia-2004-r-o-odpowiedzialnosci-za-naruszenie-dyscypliny-finansow-publicznych/?on=01.07.2005) .
31. Ustawa z 30.06.2005 r. O finansach publicznych [samorząd.infor.pl/akty-prawne/DZU.2005.249.0002104,ustawa-o-finansach-publicznych.html](http://samorząd.infor.pl/akty-prawne/DZU.2005.249.0002104,ustawa-o-finansach-publicznych.html) .

#### ЗАКОНОДАВСТВО ЧЕХІЇ

32. Zákon č 531/1990 Sb., o uzemních financních organech [www.podnikatel.cz/zakony/zakon-c-531-1990-sb-o-uzemnich-financnich-organech/cele-zneni/](http://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-c-531-1990-sb-o-uzemnich-financnich-organech/cele-zneni/) .
33. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?kam=zakon&c=565/1990](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=565/1990) .
34. Zákon č. 172/1991 Sb., o prechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí [www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/prechod-nekterych-veci-z-majetku-cr-do-majetku-obci-66699.html](http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/prechod-nekterych-veci-z-majetku-cr-do-majetku-obci-66699.html) .
35. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků [business.center.cz/business/pravo/zakony/spravadani/uvod.aspx](http://business.center.cz/business/pravo/zakony/spravadani/uvod.aspx) .
36. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=338/1992](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=338/1992) .
37. Zákon č. 357/1992 Sb. o dani dedické, dani darovací a dani z převodu nemovitosti [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701.cmd/ad/c/313/ce/10821/p/8411?PC\\_8411\\_name=dani darovací a dani z převodu&PC\\_8411\\_l=357/1992&PC\\_8411\\_ps=10#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701.cmd/ad/c/313/ce/10821/p/8411?PC_8411_name=dani%20darovac%C3%AD%20a%20dani%20z%20p%C3%9Aevodu&PC_8411_l=357/1992&PC_8411_ps=10#10821) .
38. Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích [www.i-poradce.cz/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=337](http://www.i-poradce.cz/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=337) .
39. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích [www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html) .
40. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) [zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-\(krajske-zrizeni\).html](http://zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-(krajske-zrizeni).html) .
41. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=131/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=131/2000) .
42. Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=157/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=157/2000) .
43. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=218/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=218/2000) .
44. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=243/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=243/2000) .
45. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?kam=zakon&c=250/2000](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=250/2000) .
46. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=320/2001](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=320/2001) ; [i.info.cz/urs-att/p\\_320-01-114820181806405.htm](http://i.info.cz/urs-att/p_320-01-114820181806405.htm) .
47. Zákon č 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí [portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/6966/\\_s.155/701?l=420/2004](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=420/2004) .

#### ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ

48. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
49. Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 08.06.1995 № 1к/95-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

50. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 07.12.1990 № 533-XII Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
51. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 № 3917-XII Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 145.
52. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
53. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» від 09.12.1997 № 703/97-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 14. – Ст. 56.
54. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 30. – Ст. 259.
55. Постанова Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р.» від 14.07.1993 № 3384-XII Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.
56. Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад» від 30.12.1995 № 1194/95 Урядовий кур'єр. – 06.01.1996. – № 3–4.
57. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29.07.2009 № 900-р.

## ЛІТЕРАТУРА

58. *Bagnasco A., Trigilia C.* La construction sociale du marché: le défi de la troisième Italie / Transl. from Italian by *T. Berthet, C. Marengo.* – Cachan : Ed. de l'École normale supérieure de Cachan, 1993. – 288 p.
59. *Bahl R., Martinez-Vazquez J.* Sequencing Fiscal Decentralization The World Bank. Policy Research Working Paper Series. – 05.2006. – № 3914.
60. *Bennet R. J.* Territory and Administration in Europe. – London: Pinter, 1989.
61. *Biorcio R.* La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord. – Milano: Il Saggiatore, 1997. – 277 p.
62. *Birk D.* Steuerrecht. – Heidelberg: C. F. Müller, 2004.
63. *Blanc J.* Finances locales compares. – Paris: L.G.D.J, 2002.
64. *Broadbent J., Laughlin R.* Evaluating the «New Public Management» Reforms in the UK: A Constitutional Possibility Public Administration. – 1997. – Vol. 75. – Issue 3. – P. 487–507.
65. *Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States / Edited by Edward C. Page and Michael J. Goldsmith.* – London: Sage Publications, 1987. – viii, 180 p.
66. *Finanse publiczne a prawo finansowe.* Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). – Warszawa: Dom wydawniczy ABC, 2006.
67. *Fukuyama F.* The End of History and the Last Man – New York, NY: Free Press, 1992. – 418 p.
68. *Hinc E.* Presentation of the Office of The Mazovian Voivodeship. – November 2007.
69. *Hugh M.* Wider Europe, Fortress Europe, Fragmented Europe? Redefining Europe: new patterns of conflict and cooperation / Ed. by Hugh Miall. – London: Royal Institute of International Affairs; N.Y.: Pinter, 1994. – 293 p.
70. *Keating M.* The New Regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change. – Cheltenham, UK; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing, 1998. – xi, 242 p.
71. *Keating M.* Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia European Urban and Regional Studies. – 2001. – № 8. – P. 217–234.
72. *Knosala E.,* Nauka administracji. – Warszawa, 2006.
73. *Knosala E.* Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. – Warszawa, 2004.
74. *Kosek-Wojnar M., Surówka K.* Podstawy finansów samorządu terytorialnego. – Warszawa: Wydawnictwo

Naukowe PWN 2007.

75. *Kymlicka W.* Multicultural Odysseys Ethnopolitics. – 2007. – Vol. 6 – № 4. – P. 585–597.
76. *Leoński Z.* Nauka administracji. – Warszawa: C.H. BECK, 2004.
77. Local Government in the New Europe / Ed. By Bennet R. J. – London: Belhaven Press. – 1993. – 224 p.
78. *Łukasiewicz J.* Zarys Nauki administracji, wyd. II. – Warszawa: Prawnicze Lexis Nexis, 2005.
79. *Marshall T. H.* Citizenship and Social Class Citizenship and social class and other essays. – Cambridge, UK: The University Press, 1950. – 154 p. – P. 1– 85.
80. *Majgier B.* System samorządu terytorialnego w Polsce I na Ukrainie. – Przemysl, WSAiZ 1999.
81. *McHugh J. T.* Comparative constitutional traditions. – NY: Peter Lang Publishing, Inc., 2002. – 235 p.
82. *Moreno L.* The Federalization of Spain – London, Portland, OR: Frank Cass, 2001. – 182 p.
83. *Oates W.* Fiscal Federalism. – N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972. – 256 p.
84. *Owsiak S.* Finanse publiczne. Teoria i praktyka, wyd. 3. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005.
85. *Panejko J.* Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. – Wilno, 1934.
86. *Putnam R. D.* Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology Ibid. LXV. – 1971. – P. 651–681.
87. *Robbins S. P., DeCenzo D. A.* Podstawy zarządzania. – Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2002.
88. *Ruśkowski E., Salachna J.* Finanse lokalne po akcesji, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007.
89. *Scott A. J.* Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order. – Oxford: Oxford University Press, 1998. – 192 p.
90. *Stiglitz J. E.* Globalization and its discontents. – New York: W.W. Norton & Co., 2002. – 304 p.
91. *Storper M.* The regional world : territorial development in a global economy. – N. Y.: Guilford Press, 1997. – xiv, 338 p.
92. Sub-national public finance in the European Union Economic Outlook. – 10.2007 dexia.com/docs/2008/2008\_news/20080131\_public\_finance\_europe\_UK.pdf .
93. *Tiebout C.* Exports and Regional Economic Growth The Journal of Political Economy. — 1956. — Vol. 64. — № 2. – p. 160–164.
94. *Tiebout C.* A Pure Theory of Local Expenditures The Journal of Political Economy. — 1956. — Vol. 64. — № 5. – P. 416–424.
95. The Rise of the Meso Government in Europe / Ed. by L. J. Sharpe. – London: SAGE, 1993. – 327 p.
96. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press, 1995. – 230 p.
97. Towards the self-regulating municipality : free communes and administrative modernization in Scandinavia / Edited by Harald Baldersheim and Krister Stahlberg. – Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub. Co., 1994. – vi, 232 p.
98. Trends towards corporatist intermediation and policy making / Ed. Schmitter P. C., Lehmbruch G. – Beverly Hills, CA / London: Sage Publications, 1979. – 328 p.
99. *Wiktorowska A.* Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. – Warszawa: LIBER, 2002.
100. *Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M.* Włydyka Wiedza o społeczeństwie. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003.
101. *Wu F. H., Sharp D.* An empirical study of transfer pricing practice International Journal of Accounting Education and Research. – 1979. – № 14 (2). – P. 71–99.
102. *Васильева Т. А.* Реформа государственных институтов в Италии Государство и право. – 1993. – №3. – С. 133.
103. *Какуле Е.* Структура і розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування Норвегії Економічний часопис – XXI. – 2006. – №11–12. – С. 31–32.
104. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям CDLR) Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. – Страсбург. Издание Совета Европы, 1994. – 280 с. – С. 9–10.

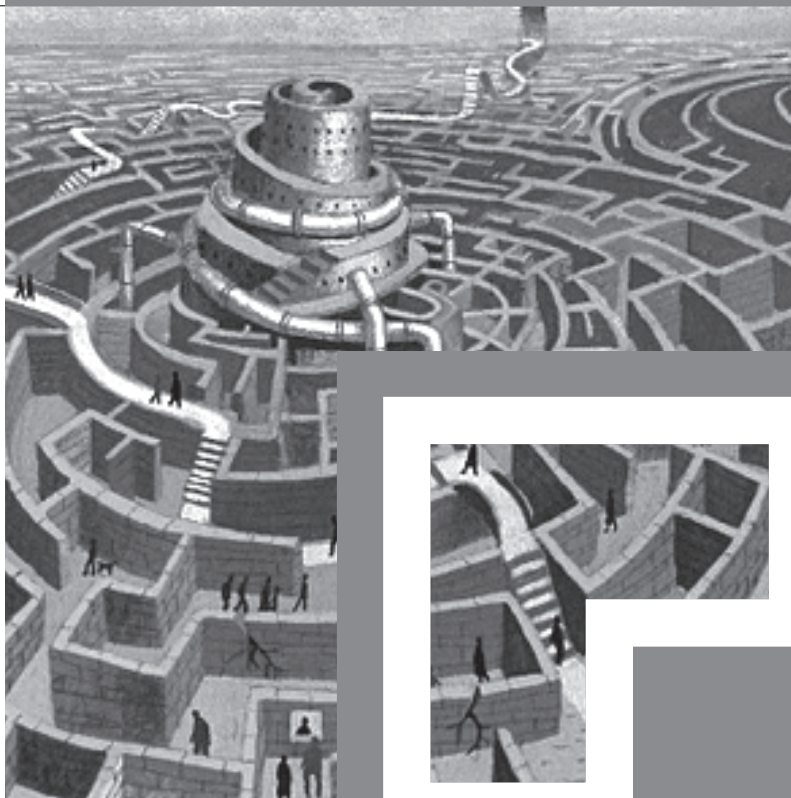


105. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Изд. группа «Форум – Инфра – М», 1998. – 160 с.

ЕЛЕКТРОННІ РЕСУРСИ

106. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

107. Keating M. Decentralist Trends in European Democracies Conference on Governance and Globalisation. – 2001. – Hokkaido, Japan, 7-8.12.2001 [www.global-g.jp/paper/4-11.pdf](http://www.global-g.jp/paper/4-11.pdf).



ЧАСТИНА II

# ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## ВСТУП

Швейцарія – один з прикладів держави з розгалуженим місцевим самоврядуванням. Місцеве самоврядування у Швейцарії розвивалося впродовж всієї історії країни і глибоко вкоренилося у швейцарських традиціях багаторівневого демократичного правління. Однак Швейцарія не може належним чином навчати децентралізації та інституціоналізації місцевого самоврядування, адже історія держави містить більше прикладів централізації ніж децентралізації. Втім, у Швейцарії існує широке різноманіття місцевих інституцій та процесів урядування, а також важливі його різновиди – з точки зору кола повноважень та ресурсів. У цьому сенсі Швейцарія може служити цікавим прикладом для країн, що перебувають у пошуку оптимальних структур та процесів самоврядування.

Інститути та процеси завжди піддаються впливу історії й минулого досвіду. Те, що працює в одному контексті, може не спрацювати в іншому. Але досвід інших країн може стимулювати критичні роздуми та, в певному сенсі, надихнути на розвиток власних інституцій і процесів місцевого самоврядування.

Цей розділ ставить за мету, головним чином, надати певне уявлення про швейцарський досвід місцевого самоврядування. У ньому йдеться про деякі основні аспекти загального швейцарського контексту, у який має вписуватися місцеве самоврядування, в тому числі, швейцарський мультикультуралізм, швейцарський федералізм, та «напівпряма» демократія Швейцарії. Далі у цьому розділі розкрито устрій місцевих інституцій, можливості громадської участі, а також взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та їх відносини із державними структурами вищих рівнів. Висвітлюються також проблеми, що стоять перед місцевим самоврядуванням на сьогоднішній день.

Перед тим, як перейти до щойно згаданого більш детального розгляду швейцарського досвіду місцевого самоврядування, нагадаємо деякі загальні зауваги з приводу місцевого самоврядування як такого.

## РОЗДІЛ I

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### ВІДПОВІДНО ДО ШВЕЙЦАРСЬКОЇ ТРАДИЦІЇ

#### 1.1. ПОЯСНЕННЯ ТЕРМІНІВ І КАТЕГОРІЙ

***Федералізм та децентралізація можуть нести в собі право на місцеве самоврядування, що його не несе в собі деконцентрація.***

Усі країни світу поділяються на певні територіальні одиниці. Втім, їх устрій та компетенція кардинально відрізняються. Не всі територіальні одиниці мають право на самоврядування, до того ж обсяг і порядок реалізації самоврядування є специфічним для конкретних адміністративно-територіальних одиниць конкретної держави. Місцеве самоврядування передбачає право територіально визначених громад здійснювати самоуправління без втручання центру, у межах, закладених конституцією та/або законодавством. Концепція місцевого самоврядування, як це зазначено, наприклад, у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, базується на ідеї всеосяжного децентралізованого та нецентралізованого урядування<sup>114</sup>. На сьогодні 47 європейських країн підписали Європейську хартію<sup>115</sup>. Швейцарія – одна з них<sup>116</sup>.

<sup>114</sup> Див.: Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року (CETS No. 122).

<sup>115</sup> Перелік країн, які підписали Європейську хартію, – див. посилання [conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=16/02/2011&CL=ENG](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=16/02/2011&CL=ENG). З 47 країн усі, крім одної, ратифікували Європейську хартію.

<sup>116</sup> Швейцарія підписала договір у 2004 р., а ратифікувала у 2005 році. У Швейцарії договір стосується лише місцевих органів самоврядування (комун). Проте Палата регіонів Ради Європи опублікувала оцінку відповідності Швейцарії Європейській хартії та протоколам на рівні регіонів

Загальноприйнятого визначення *децентралізації*, а отже й децентралізованого урядування, не існує. У найпростішому розумінні, децентралізація означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії<sup>117</sup>. У повністю децентралізованій державі субнаціональні одиниці мають власні політичні інститути й адміністрації, наділяються власними повноваженнями з прийняття рішень, надають послуги громадянам і мають власні джерела прибутку. У межах власних повноважень децентралізовані одиниці можуть діяти без втручання центру. Поки децентралізовані одиниці діють в межах власних повноважень, прямий контроль центру обмежується перевіркою правомірності дій та рішень місцевого рівня.

*Федералізм* – це система нецентралізованого урядування. Управлінські системи в державах вважаються федеральними, коли складові федеральні одиниці мають власні інституції, повноваження із прийняття рішень, прибутки (самоуправління), а також беруть участь у прийнятті рішень на центральному рівні (тобто, у другій палаті парламенту – роздільне правління). Федеральні системи захищені Конституцією. Згідно з короткою формулою федералізм визначається як «гарантоване конституцією розділене правління та самоуправління». З європейських країн Швейцарія, а також Німеччина, Австрія, Бельгія та, можливо, Іспанія є федеральними державами.

Є деякі інші процеси та відповідні їм специфічні риси форми державного устрою, пов'язані із децентралізацією та федералізмом, оскільки вони також «переносять» владні повноваження, втім, вони кардинально відрізняються від двох вказаних форм. Наприклад, центральна державна влада може передавати повноваження місцевим представництвам (територіальним підрозділам) центральних інституцій, або представникам центральної влади, як у випадку *деконцентрації*. Деконцентрація не передбачає передачі прав місцевому самоврядуванню, оскільки основні повноваження у сфері прийняття рішень залишаються в компетенції центру, а місцеві органи діють/виконують адміністративні функції від його імені. Таким чином, центр має контролювати не лише законність, а й доцільність дій децентрованих органів влади.

Таблиця II.1.1

	<b>Федерація</b>	<b>Унітарна держава (Повна децентралізація)</b>	<b>Унітарна держава (Деконцентрація)</b>
<b>Міське само-врядування</b>	<b>Так</b> , федеральні одиниці мають дієві повноваження з прийняття рішень у межах компетенції, власні політичні інституції (органи), адміністрацію, фінанси, федеральні одиниці мають інституції, подібні до державних органів	<b>Так</b> , децентралізовані одиниці мають дієві повноваження з прийняття рішень у межах компетенції, власні політичні інституції (органи)	<b>Немає</b> дієвих повноважень з прийняття рішень, деконцентровані інституції (територіальні підрозділи) діють від імені центрального уряду (органу влади)
<b>Роздільне правління</b>	<b>Так</b> , федеральні одиниці представлені у центральних інституціях, зокрема, у другій палаті парламенту	<b>Ні</b> , спеціальне представництво не вимагається	<b>Ні</b>
<b>Законодавча база</b>	<b>Конституція</b> , тобто, високий рівень правового захисту	<b>Статут</b> (закон) або акти вищої юридичної сили, тобто можливість як низького, так і високого рівня правового захисту	<b>Підзаконні акти</b> або акти вищої юридичної сили, тобто на загал низький рівень правового захисту

Це – доповнений і пристосований до української правової традиції варіант таблиці, вже надрукованої у Nicole Töpperwien, *Federalism and Peace mediation, Mediation Essential, Mediation Support Project, CSS/ETH Zürich & Swisspeace, 2009.*

(кантонів). Див. звіт: Haak-Griffioen M. Regional Democracy in Switzerland, Chamber of Regions, 18th session, CPR(18)2, March 2010.

<sup>117</sup> Це визначення, наприклад, складає основу для GTZ, Decentralization and conflict. A guideline. Division 42, Governance and Democracy, 2006.

Здебільшого децентралізовані і деконцентровані та федеральні структури існують одночасно.

У багатьох федераціях відносини між центром та федеральними одиницями є федеральними, тоді як відносини між федеральними одиницями та місцевими органами публічної адміністрації можна розглядати як децентралізовані<sup>118</sup>.

Таблиця II.1.2

Федеральний рівень	Відносини між федеральним та регіональним рівнями «федеральні»	
Регіональний рівень		Відносини між регіональним та місцевим рівнями «децентралізовані»
Місцевий рівень		

У низці децентралізованих країн на місцевому рівні існують виборні місцеві органи (із власною адміністрацією), що реалізують місцеве самоврядування, а також певні підрозділи центрального уряду.

Таблиця II.1.3

Центр/Регіон	Центральні/регіональні установи	
Місцевий рівень	Підрозділи центрального уряду (деконцентровані органи)	Місцеві (виборні) установи та їх адміністрація (децентралізовані органи)

Також можливо, що місцеві виборні інституції та їх адміністрації впроваджують власні рішення (як децентралізованого органу) поряд із рішеннями центру (подібно до деконцентрованого органу).

Таблиця II.1.4

Центр/Регіон	Центральні/регіональні установи	
Місцевий рівень	Делеговані повноваження: місцеві (виборні) інституції та їх адміністрації діють від імені центру	Власні повноваження: місцеві (виборні) інституції та їх адміністрації діють від власного імені

Приналежність державного устрою конкретної країни до федеративного, децентралізованого чи деконцентрованого завжди залежатиме від фактичного ступеня самостійності місцевих органів публічної адміністрації у прийнятті рішень, від того, наскільки добре підкріплені законодавством їхні права, та від того, якою мірою їх можуть контролювати органи державної влади вищих рівнів.

«Місцеве самоврядування», «федералізм», «децентралізація» чи «деконцентрація» є технічними термінами. Втім, досить часто ці поняття викликають певні асоціації. Наприклад, у багатьох країнах федералізм асоціюється із негативними явищами. Наприклад, Південно-Африканська Республіка запровадила устрій, який може розглядатися як федеративний, але сама країна його таким не вважає. Афганістан відмовляється використовувати термін «децентралізація», хоча, виходячи з технічного його розуміння, саме це поняття було б найточнішим. З міркувань збереження традицій Швейцарія зберегла назву «Швейцарської конфедерації», попри запровадження федеративного устрою. До того ж, деякі країни запроваджують децентралізацію, але водночас створюють настільки ефективну вертикальну структуру державного управління, що, врешті-решт, фактичне прийняття рішень здійснюється центром, незалежно від того, що прописано у законах та стратегіях децентралізації (прикладом може слугувати, зокрема, Руанда). Такі тонкощі та реалії варто брати до уваги. Завжди необхідно пильніше придивлятися до установ країни та до процесу врядування. Законодавчі тексти, взяті окремо, часто містять лише «по-

<sup>118</sup> Швейцарія є прикладом, див. нижче.

ловину історії» та відображають зовнішній бік реалізації урядування. «Місцеве самоврядування» можна повністю збагнути лише якщо воно розглядається у власному контексті, зокрема, у контексті політичної системи суспільства.

## 1.2. ПРИЗНАЧЕННЯ І ВАЖЛИВІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентралізація і федералізм призвели до появи складного багаторівневого урядування. Запровадження децентралізації та федералізму – складне завдання, вирішення якого вимагає значних коштів, зокрема, на початковій стадії. Такі складні реформи зазвичай проводяться лише у випадку, коли для них існує чітка мотивація. Саме високий ступінь політичної мотивації є найважливішим фактором успіху таких реформ.

У преамбулі Європейської хартії викладені такі причини важливості місцевого самоврядування для правових систем держав та їх механізму: «органи місцевого самоврядування є однією з основних складових будь-якого демократичного режиму», «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи», «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні», «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління», «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади»<sup>119</sup>. Згадані причини можна підсумувати у контексті потреб у демократії, громадській участі та ефективності урядування.

До того ж, місцеве самоврядування може бути механізмом захисту прав та упорядкування різних (культурних, етнічних, релігійних) груп, зокрема, якщо ці групи є територіально зосередженими (компактно розселеними). У Швейцарії нецентралізоване урядування відіграло одну з найважливіших ролей у об'єднанні країни та у створенні простору для утвердження культурного розмаїття без порушення єдності. Місцеве самоврядування може стати прийнятним для всіх механізмом внутрішнього самовизначення груп, зокрема, національних меншин у рамках держави та запорукою забезпечення мовних, культурних, освітніх та інших прав для меншин лінгвістичних. Отже, мабуть, цілком природно, що децентралізація та нецентралізовані форми врядування стали невід'ємною складовою стратегій урегулювання конфліктів у інших державах (зокрема в Македонії, Індонезії / Ацесі, Непалі).

## 1.3. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

***У Швейцарії як кантони, так і комуни (громади) мають право самоврядування. Самоврядування комун у Швейцарії має довгу історію, сильну традицію, але слабке відображення у Конституції.***

Швейцарія має давніші міцні традиції місцевого самоврядування<sup>120</sup>. На відміну від багатьох інших країн Європи, Швейцарія не запроваджувала місцеве самоврядування після довготривалої централізації. Навпаки: Швейцарія – держава, яка розвивалася «знизу догори» і яка має власну історію нецентралізованого врядування. Це видається особливо справедливим, якщо подивитися на відносини між центром та різними регіонами (кантонами) Швейцарії.

У 1291 році Швейцарія виникла як країна внаслідок об'єднання різних незалежних політичних одиниць (кантонів). Основною метою такого об'єднання кантонів (у конфедерацію) було збереження зовнішньої незалежності та захист внутрішньої структури влади. Кантони залишалися суверенними та зберігали повноваження у вирішенні більшості питань. Вони створили одну спільну політичну інституцію, подібну до парламенту, для прийняття рішень, які вимагали співпраці, наприклад, у сфері зовнішньої безпеки. Договір між кантонами регулював аспекти спільного прийняття рішень.

Єдиний крок у напрямі централізації Швейцарія зробила під час окупації держави французами під проводом Наполеона, що тривала з 1798 по 1815 рік. Вже тоді довелося послабити централізацію внаслідок сильного супротиву в Швейцарії. Як тільки французи відступили, Швейцарія повернулася до старих

<sup>119</sup> Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (CETS No. 122).

<sup>120</sup> Короткий історичний огляд можна знайти, наприклад, у: Iff A., *Töpperwien N. Swiss Power-sharing, Politorbis.* – 02.2008. – № 45. – С. 11–16.

інститутів та старої нецентралізованої системи врядування.

Проте французька окупація принесла до Швейцарії й нові ідеї. Різні бачення ролі держави призвели до сутичок між більш прогресивними протестантськими групами і більш консервативними католиками. Протестанти відстоювали більш демократичну та централізовану державу, католицькі кантони бажали зберегти status quo, а, разом із ним, владу впливових родин. У короткій громадянській війні 1847 року консервативні католики зазнали поразки, тож відкрився шлях для певних реформ. У 1848 році було прийнято нову Конституцію. Саме в цей час Швейцарія перетворилася з конфедерації на федерацію.

Згідно з новою Конституцією 1848 року кантони зберегли міцні позиції. Усі повноваження, які не покладалися безумовно на центр, залишалися за кантонами (остаточні повноваження). Іншими словами, кантони зберегли право на самоуправління чи самоврядування. Водночас центр та його політичні інституції також були посилені. Центр отримав додаткові повноваження. Центр отримав право встановлювати та стягувати деякі податки. Кантони зберегли можливість впливати на прийняття рішень на рівні центру, наприклад, на основі представництва кантонів у другій палаті парламенту (роздільне управління). Права центру та кантонів були прописані у Конституції. До Конституції Швейцарії часто додавалися нові положення. Більшість із цих додатків полягала у часткових поправках; утім, у 1874 та 1999 роках Конституція піддавалася повному перегляду. Незважаючи на ці перегляди, основні складові політичної системи залишалися незмінними. Інституційний устрій залишається подібним до устрою, затвердженого в 1848 році. Історія швейцарської Конституції може ілюструвати постійний пошук стійкої рівноваги між самоуправлінням та роздільним управлінням, між централізацією та нецентралізацією, єдністю та різноманіттям.

Розглядаючи місцеве самоврядування у Швейцарії, варто розрізнити самоврядування на регіональному рівні (кантонів) та самоврядування на місцевому рівні. Відносини між центром та кантонами у Швейцарії – типово федеральні. Про швейцарський федералізм написано багато. Водночас відносини між швейцарськими кантонами та місцевими органами влади більше нагадують децентралізацію. Цим відношенням часто надається менше значення. Саме на них і буде зосереджено основну увагу у даному розділі.

На відміну від багатьох інших країн, Швейцарія не користується різними термінами для визначення міських та сільських органів місцевого самоврядування. Всі вони називаються «Gemeinde» німецькою, «commune» французькою чи «comune» італійською. У більшості випадків, наприклад, у напівофіційному англійському перекладі швейцарської Конституції ці терміни перекладаються як «municipality» (муніципалітет). В українському та багатьох інших контекстах термін «муніципалітет» використовується для означення органів міської влади, тож для уникнення понятійної неоднозначності у даному джерелі ми використовуватимемо вживане у французькій та італійській правових системах і вже використане в даному дослідженні категорію «комуни» – в значенні органів сільського і міського самоврядування у Швейцарії. При цьому, коли згадується комуна, також мається на увазі і політична комуна (що складається з усіх осіб, які проживають на її території)<sup>121</sup>, тобто поняття «комуна» вживатиметься й аналогічно до чинного конституційного розуміння української «громади» – як жителів населеного пункту чи певної території, підпорядкованої конкретним органам місцевого самоврядування (у Швейцарії – сільського чи міського). Комуни у Швейцарії та громади в Україні є суб'єктами реалізації місцевого самоврядування.

### **Конституції кантонів забезпечують найкращий захист місцевого самоврядування.**

Право на місцеве самоврядування регулюється конституцією кантона, його законодавством, або – як це відбувається у більшості випадків – актами обох категорій. Наприклад, у пункті 1 статті 65 Конституції кантону Грізон 2003 року прописано: «Автономія комун гарантується. Її межі визначаються законами кантону». Для комун вигідніше, якщо право на самоврядування гарантується Конституцією кантону, оскільки у конституцію важче вносити доповнення та поправки, аніж у закони, і, таким чином, вона забезпечує кращий захист.

<sup>121</sup> Окрім цього, у різних кантонах існують також духовні, шкільні комуни та деякі інші типи комун. Вони також мають свої інституції, повноваження та кошти і можуть розглядатися як децентралізовані одиниці. У подальшому ці типи комун не розглядатимуться, і термін буде використовуватися для означення політичних комун.

Кантони приймають рішення щодо місцевого самоврядування; також кантони мають велику свободу дій у визначенні обсягу повноважень для місцевих органів влади. Місцеві органи урядування користуються лише автономією, наявність і ступінь якої визначаються кантонами. У швейцарській Конституції майже нічого не сказано про місцеве самоврядування та управління. Існує лише одне положення Конституції Швейцарії 1999 року щодо комун<sup>122</sup>. Пункт 1 статті 50 цього документа «викриває» обмеженість влади центру: Федеральний Суд захищає місцеву автономію, але лише тією мірою, у якій кантони наділяють автономією комуни.

Згідно з логікою швейцарської Конституції, кантони можуть наділяти комуни повноваженнями, і вони можуть пізніше позбавляти їх цих повноважень. До того ж, існування місцевих органів влади не гарантується Конституцією Швейцарії. Наприклад, якщо законодавство кантону дозволяє, кантони можуть об'єднувати комуни чи розформувати їх<sup>123</sup>. З точки зору Конституції Швейцарії комуни перебувають у цілковитій владі кантонів. Тож значною мірою, внаслідок історичних тенденцій та міцних традицій місцевого самоврядування, в усіх кантонах органи місцевої влади користуються суттєвою автономією.

Більшість кантонів гарантує існування комун та наділяє органи місцевого врядування значними повноваженнями, в тому числі – у фінансовій сфері. Комуни не лише виконують розпорядження кантонів, вони мають власні повноваження у сфері прийняття рішень. Швейцарські громадяни ще й досі відчувають приналежність до комун та вважають, що здійснюють безпосередній вплив на політику на місцевому рівні.

Місцеве урядування у Швейцарії – відносно стабільне. За століття відбулася порівняно невелика кількість територіальних змін. Втім, останнім часом органи місцевої влади, зокрема, у малих територіальних одиницях, стикаються з проблемами у сфері виконання своїх завдань та раціонального й ефективного надання послуг. До того ж, вимоги громадян до якості надання послуг також зростають. Місцеві органи публічної адміністрації почали реорганізацію своєї політичної системи, реструктуризацію адміністрування та інтенсифікацію співпраці із правліннями інших територіальних одиниць. Збільшується кількість випадків об'єднання (злиття) між органами місцевої влади.

Також більшість кантонів деконцентрує територіальні одиниці (зокрема райони). Ці одиниці виконують суто (чи принаймні, переважно) адміністративні функції. Їхні установи діють від імені кантону.

Далі буде детально розглянуто самоврядування комун. У цьому розгляді присутня одна проблема: оскільки регулювання діяльності місцевої влади знаходиться в компетенції кантонів, місцеве самоврядування у різних кантонах відрізняється.

<sup>122</sup> Ст. 50 Конституції Швейцарії (Federal Constitution of the Swiss Confederation (1999) // [www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html](http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html)): (1) Автономність комун гарантується в межах, встановлених законодавством кантонів. (2) У своїй діяльності кантони враховують можливі наслідки для комун. (3) Зокрема приймається до уваги спеціальне розміщення міст, агломератів та гірських регіонів.

<sup>123</sup> Рішення Федерального Суду *Comune et patricio di Fusio*, 104 I a 387.



## РОЗДІЛ 2

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧАСТИНА ПОЛІТИЧНОГО УСТРОЮ ШВЕЙЦАРІЇ

Перш ніж розглядати різні складові самоврядування комун, ми зробимо короткий огляд політичного устрою Швейцарії як держави. Це дозволить помістити місцеве самоврядування у контекст багаторівневої системи врядування у Швейцарії.

Швейцарський політичний устрій вирізняють три риси. Швейцарія – багатокультурна країна, і увесь устрій політичної системи характеризується спробою пристосуватися до культурного різноманіття, забезпечити оптимальну рівновагу в захисті прав та інтересів різними етнічними та культурними групами. Швейцарія – федеративна країна. Федералізм є одним з елементів, які сприяли Швейцарії у пристосуванні до цього різноманіття. Швейцарія – держава з багаторівневою демократією, яка плекає елементи представницької та безпосередньої демократії на всіх державних рівнях. Демократія у Швейцарії орієнтована на консенсус, вона дозволяє громадянам брати безпосередню участь у прийнятті рішень.

#### 2.1. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМ

##### *Держава прагне збереження й підтримки культурного різноманіття.*

Швейцарія – невелика континентальна країна із населенням 7,4 мільйона жителів. Швейцарію характеризує різноманіття кантонів, віросповідань, етносів та мов. У Швейцарії 26 кантонів. Найменший із них – кантон Аппенцель налічує близько 15 000 жителів. Найбільший, кантон Цюрих, налічує приблизно 1 250 000 мешканців. Кантони зберігали та розвивали власну культуру, в тому числі й політичну. Релігійне різноманіття проявлялося переважно в часи Реформації, а в останні роки – у контексті імміграції. Згідно з переписом 2000 року, 44% населення складають католики, 37% – протестанти, 5% – мусульмани, 1% – православні, 0,2% – юдеї, а 12,8% не відносять себе до будь-якого релігійного віросповідання<sup>124</sup>. Швейцарія – місце зустрічі трьох великих етносів і європейських культур: французької, німецької/австрійської та італійської. До того ж певна частина населення розмовляє ретороманською (Romansh) мовою – 0,5%. Усього ж 63,7% населення розмовляють німецькою мовою, 20,4% – французькою, 6,5% – італійською<sup>125</sup>.

Демаркаційні лінії, що розмежовують лінгвістичні, релігійні та кантональні групи, не збігаються, а перетинаються. Наприклад, є кантони, де мешкають католики і протестанти, причому дехто з них розмовляє французькою, а дехто – німецькою. Є три двомовні кантони (Фрібур, Вале, Берн) та один тримовний кантон – Грізон (Граубюнден).

У Швейцарії близько 2700 комун. У більшості випадків комуни – старші за кантони (чи за конфедерацію). Комуни сильно різняться за розмірами. Біля половини комун налічують менше 1000 жителів. Найбільша комуна налічує понад 300 000 осіб. Взагалі комуни більше характеризуються мовною, релігійною та культурною однорідністю, аніж кантони. Втім, існує певна кількість двомовних та мультирелігійних комун. Внаслідок імміграції ступінь мовного та релігійного різноманіття зростає. Адаптація та інтеграція становлять актуальність практично для всіх комун.

<sup>124</sup> Всі дані наведені станом на 2000 рік. В першій половині 2011 р. проводиться перепис, отже, за кілька місяців стануть доступними нові дані. Статистику можна знайти у Федеральній Статистичній Службі Статистики Швейцарії за посиланням [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch).

<sup>125</sup> Всі дані наведені станом на 2000 рік. В першій половині 2011 р. проводиться перепис, отже, за кілька місяців стануть доступними нові дані. Статистику можна знайти у Федеральній Статистичній Службі Статистики Швейцарії за посиланням [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch).

Швейцарія прагне збереження та підтримки культурного різноманіття. У пункті 2 статті 2 Конституції проголошується, що Швейцарська Конфедерація «сповідує загальний добробут, сталий розвиток, внутрішню єдність та культурне різноманіття країни». Політичні інститути влаштовані таким чином, щоб бути здатними врівноважувати інте-реси різних складових – груп та швейцарського народу як такого. До того ж, на збереження та підтримку різноманіття орієнтуються дво- та тримовні кантони. Наприклад, кантон Грізон декларує в преамбулі до Конституції 2003 року: «Базуючись на прагненні підтримати тримовність та культурне різноманіття, а також зберегти його як частину нашої історичної спадщини... ми приймаємо цю конституцію». Таке акцентування уваги на мультикультуралізмі, а також на справедливому врегулюванні відповідних питань у поєднанні з дієвою децентралізацією влади до рівня комун – є ефективним та демократичним механізмом захисту прав меншин, зокрема, релігійних, а також культурних груп.

## 2.2. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Швейцарський федералізм та місцеве самоврядування є механізмами збереження та підтримки різноманіття.**

Як уже зазначалося вище, з 1848 року Швейцарія має федеративний державний устрій. Швейцарія складається з кантонів. Кантони знаходяться у центрі політичної системи. Вони визначені в Конституції (стаття перша). Центр наділений лише тими повноваженнями, які відведені йому Конституцією. Будь-які зміни у розподілі повноважень між центром та кантонами вимагають перегляду Конституції. До того ж кантони беруть участь у прийнятті рішень на центральному рівні. Наприклад, парламент має двопалатну організацію, де верхня палата представляє кантони. Участь кантонів у прийнятті рішень на рівні центру має забезпечувати врахування інтересів та потреб кантонів у цих рішеннях<sup>126</sup>.

Кантони складаються з комун<sup>127</sup>. Кількість комун поступово скорочується, за останні 150 років – скоротилась приблизно на 15%. Злиття комун зумовлене переважно міркуваннями ефективності управління. Прийняття рішень щодо місцевого самоврядування перебуває в межах компетенції кантонів. У Швейцарії 26 кантонів, а відтак, у межах країни існує 26 різних територіальних організацій. Усі кантони гарантують право на самоврядування місцевим органам влади; втім, обсяг їхніх повноважень різниться від одного кантона до іншого.

Як правило, центр не має прямого контакту із комунами. Всі його відносини з комунами проходять через органи влади кантонів. Наприклад, якщо центр бажає запровадити субсидії для гірських територій, він передає їх кантону, а кантон перерозподіляє кошти між комунами-адресатами. Останнім часом з'явилися деякі винятки з цього правила. Наприклад, у 2001 році було організовано тристоронню конференцію з агломерацій, на якій були представлені всі три рівні публічного управління. Метою конференції стала розробка спільної політики для швейцарських агломерацій, які швидко розширюються<sup>128</sup>.

До повноважень кантонів входить багато аспектів, які можна визначити в мультикультурному суспільстві, зокрема, таких як культура, мова, відносини між державою та релігією, охорона суспільного порядку та освіта. У кантонах, де представлені різні групи населення, важливі повноваження у вказаних сферах, як правило, передаються комунам. Посилення самоврядування комун сприяє досконалішому захисту прав етнічних і релігійних груп Швейцарії і фактично забезпечує їх внутрішнє політичне самовизначення у межах кантонів.

## 2.3. ШВЕЙЦАРСЬКА ДЕМОКРАТІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Пряма демократія сприяла консенсусній орієнтації швейцарської демократії.**

Швейцарія – одна з найстаріших демократій у світі. Їй вдалося поступово трансформувати та демо-

<sup>126</sup> На центральному рівні спостерігаються й інші особливості, що дозволяють пристосуватися до різноманіття. Наприклад, Федеральна Рада, тобто уряд, є завжди коаліційним, складається з представників найбільших партій та включає міністрів з різних мовних регіонів Швейцарії. Національна Рада, як нижня палата парламенту, формується за пропорційною системою. Зміни у Конституції потребують двократної більшості на референдумі. Для внесення додатків до Конституції необхідна більшість усіх голосів та більшість голосів у більшості кантонів.

<sup>127</sup> Існує лише один виняток: місто Базель не складає комуни, а управляється інституціями кантону. (Стаття 21 Конституції міста Базель).

<sup>128</sup> Інформацію про тристоронню конференцію див. за посиланням [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch).

кратизувати колишні олігархічні інститути. Віра в унікальність швейцарської демократії складає невід'ємну частину швейцарської ідентичності. Демократія у Швейцарії приймає представницькі та прямі демократичні форми. Швейцарська демократія є багаторівневою. Усі три рівні публічного управління мають виборні інституції. На рівні федерації та кантонів народ представляють парламенти. На місцевому рівні існують парламенти (переважно у містах) або зібрання всіх громадян комуни. Поряд із виборами своїх представників на всіх державних рівнях, громадяни мають у розпорядженні прямі демократичні засоби впливу на прийняття рішень. Згідно з правом на скликання референдуму народ може виносити на голосування майже будь-який закон, прийнятий федеральним парламентом.

Маючи право громадської ініціативи, народ також має змогу змінювати швейцарську Конституцію та запроваджувати нову політику. На кантональному та місцевому рівнях існує навіть більше прямих демократичних засобів, аніж на центральному рівні. Завжди наявна загроза скликання референдуму призвела до включення всіх зацікавлених груп у процес прийняття рішень. Наприклад, над законопроектами проводиться глибока консультативна робота, щоб уникнути висунення їх для повторного розгляду на референдум. Прямі демократичні інструменти, такі як референдум та громадська ініціатива, допомогли зорієнтувати швейцарську демократію на консенсус.

## РОЗДІЛ 3

### ІНСТИТУЦІЙНІ СТРУКТУРИ

### МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

#### 3.1. СТРУКТУРА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

##### *Широке різноманіття та деякі варіанти устрою комун.*

Оскільки кантони мають право на самоорганізацію, вони самі можуть вирішувати, які політичні інститути вони бажають створювати – форма організації комун регулюється переважно законами кантону. Іншими словами, у більшості кантонів комуни не мають (повного) права на самоорганізацію<sup>129</sup>. Проте у комун є певний вибір із різного роду питань. Деякі кантони наділяють свої комуни обмеженою автономією у сфері визначення «демосу», наприклад, у деяких кантонах комуни можуть вирішувати, чи надавати іноземцям право голосу (зокрема, у кантоні Аппенцель Аусер Роде). Втім, комуни не можуть позбавити права голосу особу, котра має право голосу в межах кантону і мешкає в комуні. Інші кантони надають комунам вибір: чи бажають вони створити парламент, чи громадське зібрання; або, як у деяких кантонах, комуни можуть обирати електоральну систему для парламенту комуни.

Наприклад, у пункті 2 статті 65 та у статті 66 Конституції кантону Грізон 2003 року прописане обмежене право на самоорганізацію. У статті 65 зазначено, що «комуни мають право визначати власний устрій, створювати органи влади й адміністрацію та вільно розпоряджатися своїми фінансовими засобами». Але в статті 66 Конституція затверджує обов'язкові політичні інститути: електорат (який голосує у зібранні комуни чи на виборчих дільницях), виконавчу раду та інші органи – у відповідності із законом. Комуни можуть замінити зібрання громадян парламентами комун.

Комуни регулюють свій устрій (у межах законодавства кантонів) власними конституціями. Найвища влада в комуні належить членам комуни<sup>130</sup>. Усі швейцарські комуни мають виконавчий орган та законодавчий орган (парламент чи громадське зібрання). Однак комуни майже не мають судових функцій. Суди найнижчого рівня, як правило, знаходяться у районі (деконцентрована територіальна одиниця у межах кантону). Існують деякі кантони, що надають комунам можливість призначити мирових суддів (як, наприклад, у кантоні Берн).

#### 3.2. ЗАКОНОДАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

##### *Незважаючи на всі проблеми, Швейцарія віддає перевагу зібранням громадян.*

Лише близько 1/6 частини комун мають парламенти. В усіх інших законодавчим органом є громадські збори (асамблеї). Як правило, у менших комунах наявні громадські збори, більші ж комуни мають парламенти. Комуна Рапперсвіль-Юна на сьогодні є найбільшою комуною зі зборами громадян. Вона налічує 25 000 жителів. І вже в цьому криється організаційна проблема. Навряд чи знайдеться місце, яке могло б умістити всіх мешканців.

Більшість кантонів пропонують обидві форми устрою. Вони або визначають певну чисельність населення, яка автоматично тягне за собою формування парламенту, або залишають за комунами право вирішувати, що створювати: збори громадян чи парламент. Наприклад, кантон Во визначив досить низький поріг чисельності населення для формування парламенту комуни. Усі комуни, що налічують більше 700 жителів, мають формувати парламент. Два кантони вимагають від комун обов'язкового ство-

<sup>129</sup> Ще одне підтвердження того, що відносини між кантонами та комунами більше нагадують децентралізацію, аніж федералізм.

<sup>130</sup> Щодо прямої участі – див. нижче.

рення парламентів: це – кантони Женева та Невшатель. У цілому кантони із франкомовним населенням більш схильні до створення парламентів. Інші кантони вимагають створення зборів громадян від усіх комун незалежно від чисельності населення (кантони Урі, Швіц, Обвальден, Нідвальден, Гларус та Апенцель Іннер Роде). Це здебільшого малі «сільські» кантони.

Більшість парламентів було запроваджено в 1970-х роках, коли право голосу отримало досить значне поширення. Запровадження права голосу подвоїло число потенційних виборців у зібранні за один день і зробило проведення зібрань більш проблематичним. Також на цей час кількість зборів громадян зменшується, з-поміж інших причин – через злиття малих комун. Проте суттєвої тенденції до збільшення кількості парламентів комун не спостерігається<sup>131</sup>.

У випадку громадських зборів усі громадяни запрошуються до участі в них. Вони (а іноді й іноземці), що мешкають у комуні, формують законодавчий орган. Збори відбуваються два або кілька разів на рік. Голосування на громадських зборах зазвичай відбувається підняттям руки. Лише деякі комуні проводять таємне голосування із застосуванням бюлетенів для прийняття важливих рішень або у разі, коли таємного голосування вимагають громадяни. Парламенти завжди обираються жителями комуні (шляхом таємного голосування). У багатьох кантонах комуні можуть обирати електоральну систему. Більшість парламентів формується за пропорційною системою.

У випадку громадських зборів населення комуні затверджує (або не затверджує) усе законодавство в масштабі комуні та певні адміністративні акти шляхом голосування. Парламенти комун здійснюють законодавчу діяльність, керують муніципальною адміністрацією та виконавчими органами, приймають бюджет, розпоряджаються рахунками, а також розробляють, наприклад, плани зонування. У деяких випадках парламент обирає певних громадських службовців. Влада парламенту обмежена прямою демократією<sup>132</sup>.

Вплив виконавчого органу, як правило, сильніший у комунах із громадськими зібраннями, аніж у комунах із парламентами.

### 3.3. ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **Колегіальні ради, обрані шляхом прямого голосування, здійснюють урядування у комунах.**

Виконавчі органи у комунах формуються як ради. Вони налічують від трьох до п'ятнадцяти членів. Наприклад, кантон Берн вимагає, щоб до складу виконавчого органу комуні входило, принаймні, три члени. З одного боку, виконавчий орган має бути достатньо великим для того, щоб виконувати покладені на нього завдання, а з іншого – за швейцарською традицією, існує переконання у тому, що саме виконавча влада представляє населення. При цьому комуні із більшим ступенем політичного, мовного та релігійного різноманіття схильні формувати більші виконавчі органи<sup>133</sup>.

Незважаючи на тенденцію до збільшення комун, має місце тенденція до зменшення розмірів виконавчих органів. Зокрема у середніх та великих комунах спостерігається незначне зменшення кількості членів виконавчих органів. Традиційно лише деякі виконавчі ради включають членів, які працюють постійно. Більшість членів працює там непостійно, або взагалі не отримує винагороди за працю у виконавчій раді<sup>134</sup>. Нещодавно число членів, які працюють у радах постійно, збільшилося.

Вимога до підвищення професійного рівня органів виконавчої влади комун, між іншим, була зумовлена тим, що пошук кандидатів на виконавчі посади із частковою зайнятістю або на засадах добровільності стає дедалі складнішим. Деякі комуні навіть запровадили обов'язкову службу у виконавчих органах (якщо кандидата обрано до їхнього складу). Як правило, і досі члени виконавчих рад служать безоплатно

<sup>131</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 5–6.

<sup>132</sup> Щодо демократії – див. нижче.

<sup>133</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 5–6.

<sup>134</sup> Лише близько 2% членів виконавчих органів працюють у них постійно, 17% – непостійно, а решта – на добровільних засадах: Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 17–18. У випадку неоплачуваних посад члени виконавчого комітету отримують компенсацію за кожне зібрання, яке відвідують. Проте її сума порівняно низька.

чи на засадах часткової зайнятості. Члени рад із повною зайнятістю – виняток із цього правила. Проте, суми винагороди чи компенсації у багатьох комунах зросли.

До інших причин скорочення виконавчих рад належать адміністративні реформи у комунах, які мали зменшити навантаження на працівників виконавчих органів. Однак опитування показують, що посадові особи не відчували суттєвого полегшення після адміністративних реформ. Кількість та тривалість зібрань, як правило, залишилися без змін<sup>135</sup>. Взагалі, члени виконавчих рад відчувають високий рівень завантаженості. Зокрема у малих комунах збільшилася кількість питань, що обговорюються.

Виконавчий орган комуни розробляє законодавство комуни та може видавати регулятивні документи. Виконавчий орган, як правило, діє колегіально. Коли рішення прийняте, всі члени виконавчого органу мають захищати це рішення перед громадськістю.

### 3.4. АДМІНІСТРАЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Комуни визначають власну адміністрацію та реорганізують її відповідно до принципів нового публічного управління.**

Комуни мають власну адміністрацію. У різних адміністраціях Швейцарії працює близько 530000 осіб, до третини з них – в адміністраціях комун<sup>136</sup>. Взагалі, комуни самі вирішують, як організувати власну адміністрацію. Також вони відповідають за добір і зайнятість публічних службовців та визначають їхню заробітну платню. З-поміж приблизно 180 000 публічних службовців у комунах найбільша кількість працює в освітньому секторі (близько 45%), чверть службовців зайняті в інших громадських секторах, 30% службовців працюють у головній адміністрації комуни<sup>137</sup>. У невеликих комунах головна адміністрація складається з двох чи трьох державних службовців, а в комунах, що налічують більше 10 000 жителів, це число суттєво зростає і може перевищувати 100 осіб. Кількість публічних службовців, які працюють у головній адміністрації, на одного жителя є найвищою у малих комунах, найнижчою – у комунах середнього розміру, а у великих комунах вона знову зростає. Кількість публічних службовців у освітньому секторі на одного жителя є обернено пропорційною до чисельності населення комуни. Значна кількість комун збільшила штат публічних службовців в останні роки<sup>138</sup>. Глибоких досліджень, які б дозволили оцінити оптимальний розмір адміністрацій комун із точки зору витрат, не проводилося.

На комуни все сильніше тисне необхідність виконання завдань у відповідності з новими принципами публічного управління. Це також призводить до змін в організації адміністрацій комун. Часто ці реформи супроводжуються делегуванням повноважень від виконавчої ради до адміністрації комуни, яке покликане ефективніше розділити стратегічні завдання (виконавча рада) та оперативні рішення (адміністрація). Наприклад, у комуні середнього розміру Аарбург (7000 жителів) запроваджено управлінську групу з п'яти осіб для здійснення оперативного керівництва адміністрацією, яка відповідає за координацію, контроль, звітність, комунікації, інформаційні технології, проектний менеджмент та управління людськими ресурсами.

<sup>135</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 27.

<sup>136</sup> Дані 2000 року. Статистичні дані – див. на сайті Федеральної статистичної служби Швейцарії: [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch).

<sup>137</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 31–32.

<sup>138</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 34–35.

## РОЗДІЛ 4

# НАРОД ШВЕЙЦАРІЇ: ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

### 4.1. ВИБОРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

#### **Вибори мають забезпечувати репрезентативність виборних органів.**

Громадяни Швейцарії беруть участь у центральних (федеральних), кантональних та місцевих виборах. На місцевому рівні вони обирають виконавчий орган (за винятком кантону Невшатель), а також – парламент (якщо такий існує). Більшість *парламентів комун* обирається на базі пропорційної системи. Найтиповішою є система списків, яка дозволяє виборцям висловлювати свої уподобання щодо індивідуальних кандидатів.

В усіх кантонах, окрім одного (кантон Невшатель), *виконавчий орган* обирається народом. У кантоні Невшатель парламент комуни обирає виконавчий орган. Члени виконавчого органу в комунах обираються за мажоритарною або пропорційною системами. У місті Берн президента виконавчого органу обирають за мажоритарною системою, а решту членів – за пропорційною. В обох випадках електорат складає вся комуна. Як правило, менші комуни обирають членів виконавчої ради за мажоритарною системою, у більших – переважає пропорційна система<sup>139</sup>. Втім, існують важливі винятки, наприклад, міста Цюрих та Кур (Шур) обирають виконавчі органи за мажоритарною системою.

Розбіжності у результатах виборів, зумовлені способом їх проведення, не такі великі, як можна було б очікувати. Незалежно від того, яка система застосовується, – пропорційна чи мажоритарна – виконавчий орган типово складається із представників різних партій. На мажоритарних виборах політичні партії не виставляють кандидатів на всі посади (добровільне стримування), або народ свідомо не обирає всіх кандидатів, виставлених партією, щоб забезпечити репрезентативність виконавчого органу. Поведінка виборців, а також поведінка політичних партій показують, наскільки глибоко вкорінилася модель пристосування до різноманіття, яка й досі актуальна<sup>140</sup>.

Деякі кантони дбають про мінімальне *представлення меншин*. Наприклад, у кантоні Берн комуни можуть обирати спосіб проведення виборів. Вони мають гарантувати певний рівень представленості меншин<sup>141</sup>. На представленість жінок квот немає. Представленість жінок у виконавчих органах комун суттєво відрізняється залежно від кантону. Найбільша кількість жінок у виконавчих органах комун спостерігається у кантоні Люцерн, найменша – у кантоні Гларус. В усіх кантонах середній відсоток жінок в органах виконавчої влади складає менше 30%.

Крім того, окрім виборів виконавчого органу та парламенту, залежно від законів кантону та комуни, громадяни можуть брати участь у подальших виборах, наприклад, у виборах шкільного керівництва, аудитора, а також – виборчої комісії.

Спостерігається незначний спад рівня *участі у виборах*, зокрема, у комунах середнього масштабу. У комунах, що налічують менше 10 000 жителів, рівень участі у місцевих виборах вищий ніж у кантональних чи федеральних виборах. У більших комунах рівень участі у місцевих виборах вищий ніж у кантональних, але нижчий ніж у загальнонаціональних виборах<sup>142</sup>.

<sup>139</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 16–17.

<sup>140</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 16–17.

<sup>141</sup> Article 42 and 43 of the Law on Communes of 1998.

<sup>142</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 47–48.

## 4.2. БЕЗПОСЕРЕДНЯ УЧАСТЬ ГРОМАДЯН

**Швейцарські громадяни мають багато можливостей для безпосередньої громадської участі, але не дуже часто користуються цими можливостями. Участь залежить від того, наскільки глибоко громадяни зацікавлені у питанні, що вирішується.**

Громадяни можуть впливати на політику не лише під час виборів. Зокрема на місцевому рівні вони також мають змогу здійснювати відчутніший вплив на неї. Як уже зазначалося вище, близько 5/6 комун мають не парламенти, а *збори громадян*. На громадських зборах усі громадяни можуть зібратися разом, обговорити і прийняти рішення та навіть взяти на себе законодавчу функцію, в межах місцевої компетенції – вносити пропозиції законопроектів та голосувати за них. Це – найбільш пряма форма участі. Проблема громадського зібрання в тому, що частка громадян, які беруть реальну участь у голосуванні, дуже низька. У менших комунах ця частина складає приблизно 25% громадян, а у більших вона може бути менша 5%. Рівень участі значною мірою залежить від того, які питання виносяться на обговорення<sup>143</sup>.

У комунах із парламентами існують такі засоби прямої демократії, як *ініціатива та референдум*. Проте частота референдумів та громадських ініціатив на національному рівні зросла, на рівні ж комун вона залишається відносно стабільною.

Результати народного голосування обов'язкові для виконання. Існує лише декілька випадків, коли дозволяється проведення консультативних референдумів. Закони кантонів та комун визначають, з яких питань можна проводити ініціативи та референдуми. Між різними кантонами та комунами спостерігаються значні відмінності у цих питаннях. Взагалі, можна вирізнити ініціативи, а також обов'язкові та факультативні референдуми.

Залежно від кантону в порядку ініціативи громадяни можуть вимагати, наприклад, прийняття, перегляду чи скасування законів комуни (у тому числі, її Конституції) та рішень, прийнятих комуною. Для запровадження ініціативи громадяни мають зібрати певну кількість підписів<sup>144</sup>. Якщо їм це вдається, мусить відбутися референдум (народне голосування) з даного питання. Ініціатива з розпуску виборних органів чи відкликання обраного посадовця неможлива у будь-якому з кантонів. Ініціативи, здебільшого, мають бути засобом впливу на політичну програму.

Згідно з обов'язковою вимогою кантонів референдуми з певних питань зобов'язані проходити в межах комуни. Наприклад, кантони вимагають винесення на голосування Конституції комуни, актів, що регулюють права громадян комуни, основних планів зонування, входження комуни до асоціації чи корпорації, злиття комун, основних статей бюджету або – як згадувалося вище – питань, визначених успішною ініціативою. Референдуми з інших питань є факультативними. Такий референдум має місце лише якщо його проведення вимагає певна кількість громадян. Факультативний референдум призначений для термінового реагування на рішення парламенту комуни (чи виконавчого органу). Відстрочка референдуму починається у момент прийняття рішення чи видання законодавчого акта. Він, передусім, є інструментом опозиції. Деякі кантони дозволяють громадянам не лише опротестувувати акти, але й пропонувати свої альтернативи (народна контрпропозиція, зокрема, у комунах кантону Берн)<sup>145</sup>.

Процедури для започаткування ініціативи чи для волевиразу факультативного референдуму розроблені таким чином, щоб громадянам було легше використовувати свої демократичні права. Практично всі формальні вимоги забезпечують вільне висловлення думок громадян. Як правило, формується комітет з ініціативи чи референдуму. Комітет може обирати власну форму організації.

На списку підписів мають бути вказані імена та адреси заданої кількості членів комітету. Окрім певних відомостей про комітет, списки підписів мають містити текст питання, що виноситься на референдум, чи ініціативи (у випадку ініціативи на списку має бути зазначено, що ініціатива може бути відкликана), за-

<sup>143</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 45–36.

<sup>144</sup> Необхідна кількість підписів може бути різною, але в середньому близько 10% громадян комуни мають підписати ініціативу.

<sup>145</sup> У деяких випадках влада може висувати питання на народне голосування (плебісцит). За призначенням плебісцит сильно відрізняється від референдуму. У цьому випадку особа, яка приймає рішення, бажає підвищити легітимність (зазвичай) суперечливого рішення чи використати як урок для опозиції.



значення місця, запис про те, що лише особи (громадяни), що мешкають у заданій місцевості, мають право підпису, а також для підписів: імена, дати народження, адреси та підписи громадян. До того ж, списки підписів мають містити попередження про те, що фальсифікація карається законом. У більшості комун громадяни можуть подавати форму списку підписів владним органам комуни, які б перевіряли, чи він відповідає вимогам.

Збирати підписи можуть усі. Наприклад, комітет може розмістити форму списку підписів в Інтернеті, а громадяни можуть завантажувати її та збирати підписи. Коли підписи зібрані та передані урядовим органам комуни, адміністрація комуни перевіряє, чи підписи дійсні.

У випадку ініціативи чи народної контрпропозиції законодавчому акту, політичний орган (законодавчий орган) додатково перевіряє, чи ініціатива або контрпропозиція є правомірною, тобто, чи не порушує кантонального, федерального або міжнародного законодавства, чи вона торкається лише одного питання й чи містить чітку постановку питання.

У випадку успішної та правомірної ініціативи або успішного факультативного референдуму адміністрація має організувати народне голосування, законодавчий орган може також сформулювати контрпропозицію. Під час голосування громадяни можуть голосувати за текст ініціативи, за контрпропозицію та зазначити, який із варіантів вони обирають, якщо обидва варіанти прийнятні.

## РОЗДІЛ 5

### ПОВНОВАЖЕННЯ ТА РЕСУРСИ

### МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

**Швейцарські комуни мають порівняно широке коло повноважень, особливо ж їх вирізняє високий рівень фінансової автономії.**

Швейцарська Конституція висвітлює лише питання поділу влади та ресурсів між центром і кантонами. З одного боку, швейцарська Конституція перелічує повноваження центру (всі інші повноваження належать кантонам), з іншого – вона визначає принципи розподілу та виконання державних завдань. В Конституції нічого не сказано про розподіл повноважень між кантонами та комунами, адже самі кантони в рамках власної компетенції вирішують, якими повноваженнями наділяти комуни.

Втім, конституційно затверджені принципи розподілу завдань також є актуальними для відносин між кантонами та комунами, оскільки вони зумовлені, здебільшого, міркуваннями ефективного врядування. У статті 5а Конституції Швейцарії закріплений принцип субсидіарності<sup>146</sup>. Згідно з даним принципом завдання має виконуватися на найнижчому з рівнів публічного управління, який у змозі його ефективно виконати. Принцип має надавати певні гарантії нижнім рівням урядування, хоча, виходячи з міркувань ефективності, принцип також може застосовуватися як аргумент на користь централізації завдань. Це стає очевидним у пункті 1 статті 43а Конституції Швейцарії: «Конфедерація бере на себе виконання лише тих завдань, які кантони не в змозі виконати, або які вимагають загального регулювання на рівні конфедерації».

Далі, у пунктах 2–5 статті 43 Конституції визначені такі принципи: «Колективний орган, що користується державною службою, має нести всі витрати на її утримання». «Колективний орган, який несе витрати на утримання державної служби, може визначати природу цієї служби». «Послуги, що надаються на всій території, мають бути доступними кожному у пропорційному масштабі» та «Державні завдання мають виконуватися економічно, у відповідності з попитом». Історично деякі кантони завжди прагнули до централізації, при цьому франкомовні кантони дещо більш централізовані аніж німецькомовні. Наприклад, франкомовний кантон Женева – значно більш централізований ніж німецькомовний кантон Шаффхаузен. У деяких кантонах, наприклад, у німецькомовних Ааргау та Гларус комуни мають остаточні («залишкові») повноваження (іншими словами, всі повноваження належать комуні, якщо тільки вони чітко не закріплені за кантоном або центром). Кантони, в яких представлені різні культури й етноси, такі, як наприклад, Грізон, схильні передавати комунам більші обсяги повноважень. Це дозволяє порівняно малим (та більш однорідним) групам, зокрема, етнічним, приймати рішення із найбільш важливих питань. У такий спосіб фактично відбувається зближення децентралізації та самоврядування із внутрішнім політичним самовизначенням етнічних груп, що реалізується на рівні комун у межах кантонів. Різні громади зберігають право на демократичне вирішення питань, які тісно пов'язані з їхньою ідентичністю, зокрема, мовною та релігійною. Не випадково у малих комунах конфлікти трапляються дуже рідко<sup>147</sup>.

Комуни мають законодавчі та адміністративні повноваження. Наприклад, комуни приймають рішення щодо громадянства комун<sup>148</sup>, вони мають повноваження у сфері початкової освіти, місцевої інфра-

<sup>146</sup> Ст. 5а Конституції Швейцарії 1999 року: «Принципу субсидіарності слід дотримуватись при розподілі та виконанні державних завдань».

<sup>147</sup> Щодо конфліктів, див. :Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 42.

<sup>148</sup> Швейцарські громадяни мають швейцарське, кантональне та «комунальне» громадянство. На відміну від системи, прийнятої у США, громадянство кантону та комуни не залежить від місця проживання, а є спадковим, або може бути отримане шляхом натуралізації. Для отримання

структури, у більшості випадків – поліцейської охорони.

Таблиця II.5.1

## Спрощений розподіл повноважень у швейцарській федерації

Федеральні повноваження <i>Базуються на Конституції Швейцарії</i>	Повноваження кантонів <i>Залишкові повноваження</i>	Повноваження комун <i>Залежать від законодавства кантонів</i>
Організація федеральних органів влади; Закордонні справи; Армія та цивільний захист; Національні автомагістралі; Ядерна енергія; Поштова служба та телекомунікації; Грошова політика; Соціальний захист (пенсії, інваліди); Цивільне право, кримінальне право; Громадське та кримінальне судочинство; Митниця; Освіта (технічні університети); Енергетика; Принципи зонування; Охорона довкілля; Громадянство; Федеральні податки.	Організація кантональної влади (власні: конституція, гімн, прапор); Місцеве врядування; Закордонне співробітництво; Поліція; Взаємини між державою та релігією; Культура; Охорона здоров'я; Дороги кантонального масштабу; Ліси, вода, природні ресурси; Освіта (середні школи та університети); Охорона довкілля; Охорона природної спадщини; Громадянство; Кантональні податки.	Освіта (дитсадки та початкові школи); Переробка відходів; Дороги в юрисдикції комун; Місцева інфраструктура; Місцева поліція; Зонування; Громадянство; Податки масштабу комун.

Таблиця є адаптованим варіантом таблиці з джерела: Iff A., Töpperwien N. Swiss Power-sharing, Politorbis. – 02.2008. – № 45. – Р. 31.

Крім того, кантони можуть делегувати завдання комунам, наприклад, для ведення особового реєстру громадян, які мешкають у комуні, для організації виборів у масштабі кантонів і комун, а також для збору кантональних податків.

Комуни отримують близько 1/3 від загальних державних доходів та несуть близько 1/3 державних витрат. Вони можуть збирати власні податки (зокрема, податок на прибуток<sup>149</sup>) та призначати податкові ставки, збирати внески та отримувати кантональні гранти. Кантон Грізон наділяє комуни правом власності на деякі природні ресурси (наприклад, на воду та ліси). Кантони мають систему фінансової еквалізації («вирівнювання») для підтримки бідніших комун. Більшу частину доходів комун складають податки (близько 50 %). Близько 25 % з державних доходів складають внески, 25 % надходять з інших джерел<sup>150</sup>.

Податкові повноваження та вільний розподіл витрат сприяють високому рівню автономії. Місцеві владні органи у Швейцарії мають найвище в Європі співвідношення власних прибутків та видатків, що надходять з вищих рівнів. Втім, відсоток державних витрат, який дорівнює 30%, є низьким у порівнянні з іншими європейськими країнами (у Данії він складає 75%)<sup>151</sup>.

Оцінити фінансовий стан окремої комуни кантону – проблематично, оскільки кантони та комуни мають різні системи звітності. Міністри фінансів кантонів<sup>152</sup> затвердили спільні принципи та рекомендації до звітності, але різні кантони тлумачать їх по-різному. Кантони, знову-таки, можуть затверджувати відповідні інструкції для комун, наприклад, принципи бюджетування, облікові моделі, правила оподаткування та боргові ліміти.

швейцарського громадянства іноземцями, їм треба пройти всі три рівні державного устрою (за деякими винятками, зокрема, для жінок/чоловіків швейцарських громадян). Найважчим виявляється отримання громадянства комуни, адже комуна наділена дуже широкою свободою у визначенні того, кому вона бажає надати громадянство. Громадянство комуни є необхідною передумовою громадянства кантону та Швейцарії.

<sup>149</sup> Не тільки комуни, але й кантони та центр підіймають податок на прибуток.

<sup>150</sup> Дані Департаменту фінансів за 2007 рік.

<sup>151</sup> Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 1– 3.

<sup>152</sup> Konferenz der Finanzdirektoren.

## РОЗДІЛ 6

# ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### 6.1. ВІДНОСИНИ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВИЩИМИ РІВНЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Кантони контролюють, але цей контроль – стриманий та помірний. Основний акцент робиться на підтримці та запобіганні.**

Відносини між кантонами та комунами можна охарактеризувати як такі, що базуються на підтримці (допоміжні заходи), а також на превентивних та репресивних заходах<sup>153</sup>.

Шляхом використання *допоміжних* заходів кантон намагається посилити устрій комун. Ця підтримка може бути фінансовою, як-от, у вигляді субсидій чи грантів. Допоміжні заходи можуть стосуватися оперативних аспектів, наприклад, інфраструктури, але також і альтернативних вказівок та стандартів, які б забезпечували задовільний рівень функціонування інституцій комуни. Також підтримка може бути освітньою та полягати в організації підготовчих програм. Оскільки багато комун мають труднощі із пошуком достатньої кількості кваліфікованих працівників для адміністрацій, кантони зазвичай запроваджують добровільні або обов'язкові підготовчі програми. Допоміжні заходи пов'язані з проблемою існування лише тонкої межі між підтримкою та втручанням у справи комуни. Зберігається питання, як довго будуть ці заходи сприйматися як «підтримка» і коли вони перетворяться на втручання.

Ще одна група допоміжних заходів стосується *правового захисту*. Кантони можуть забезпечувати захист від порушення автономії комун. Системи засобів захисту у різних кантонах різні, втім, усі комуни мають право звернення до верховного суду у центрі (Федерального Суду) у разі будь-якого порушення автономії. У статті 189 Конституції Швейцарії 1999 року зазначено, що Федеральний Суд розглядає позови «про порушення автономності муніципалітетів та інших гарантій, наданих кантонами публічним корпоративним органам». Суд постановляє, що комуна є автономною у певній сфері, якщо кантону не належить ексклюзивне право регулювання цієї сфери, якщо кантон залишає регулювання цієї сфери, повне або часткове, в компетенції комуни та якщо кантон залишає за комуною порівняно широку свободу у визначенні способу регулювання<sup>154</sup>.

*Превентивні (запобіжні)* заходи мають не дозволити комунам нехтувати покладеними на них завданнями. Нагляд складає найменш відчутну форму запобіжного заходу. Комуни можуть бути зобов'язані готувати звіти, надавати інформацію чи проходити інспекції. Ці заходи зазвичай поєднуються із обов'язковим самоконтролем та самооцінкою комун. Інші запобіжні заходи можуть включати вимоги щодо пошуку шляхів апробації певних законодавчих документів та постанов, вимоги щодо планування і бюджетів або щодо встановлення мінімальних стандартів управління комунами та надання послуг.

*Репресивні* заходи застосовуються, коли комуна не виконує своїх завдань та обов'язків. Коли комуни діють від імені кантонів, іншими словами, коли вони виконують закони кантонів, кантональний контроль може включати контроль доцільності. Коли йдеться про повноваження комуни, контроль кантону обмежується контролюванням законності. Репресивні заходи можуть включати правові дії (судові позови) проти комуни,

<sup>153</sup> Fleiner T., Mistic A., Töpperwien N. Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – 138 S.

<sup>154</sup> Рішення Федерального суду, автономія комун у сфері подання документів, BGE 129 I 313.

анулювання актів комуни, затримку фінансових субсидій або грантів чи зобов'язання комун до співпраці з іншими сторонами для покращання надання послуг.

У деяких, дуже рідкісних випадках, комуна може опинитися під опікою. У такому випадку влада кантону чи особи, делеговані кантоном, беруть на себе повноваження органів управління комуною та діють замість них. Опіка має часові рамки. Наприклад, у статті 67 Конституції кантону Грізон 2003 року прописано, що «уряд [кантону] здійснює контроль над комунами та органами міжкомунальної співпраці. Контроль обмежується контролем законності, якщо інше не передбачене законом. У випадку серйозних порушень в управлінні комуна може бути поміщена під опіку».

## 6.2. ВІДНОСИНИ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗЛИТТЯ КОМУН

**«Малий» не завжди означає «гарний». Нові форми співпраці покращують надання послуг без спотворення демократичного прийняття рішень. Комуни починають розглядати можливості злиття.**

У Швейцарії – значна кількість малих комун. У середньому в комуні налічують менше 3000 жителів. Та існують деякі комуни, в яких понад 100 000 жителів, хоча близько половини комун має менше 1000 жителів<sup>155</sup>. Багато з цих малих комун стикається із проблемами під час виконання своїх завдань. Відповідно, вони часто вдаються до *співпраці* із іншими комунами. Попри існування традиції *добровільної* співпраці між комунами, спостерігаються і нові тенденції *обов'язкової* співпраці. Наприклад, у статті 110 Конституції кантону Берн 1993 року сказано: «(1) Кантон сприяє співпраці між комунами. (2) Для виконання завдань комун, комуни можуть утворювати асоціації та організації комун. Закон може зобов'язати комуни до цього. (3) Закон визначає, що мають регулювати хартії асоціацій комун. (4) Право участі громадян та органів влади комуни має бути захищене».

Об'єднання комун можуть підвищувати ефективність, втім, вони також можуть призводити до браку демократії. Громадяни не можуть брати участі в утворених об'єднаннях комун, як вони робили це у власній комуні. Щораз більше рішень приймається виконавчими органами комун, які входять до об'єднань. Це обумовлює певні тенденції до формалізації та співробітництва, в тому числі – формування інститутів та механізмів, які дозволяють громадянам брати участь у прийнятті рішень.

І знову кантон Берн може слугувати прикладом. Стаття 110а Конституції кантону присвячена об'єднанням комун: «(1) Кантон забезпечує створення спеціальних корпорацій комун, призначених для обов'язкового регіонального співробітництва між комунами. (2) Законодавство визначає завдання та територію цих корпорацій, регулює їхню організацію та процедури. (3) Створення та розформування корпорації вимагає згоди більшості виборців та більшості комун, які до неї входили. (4) Громадяни можуть брати участь у регіональних референдумах. Право голосу мають усі громадяни, які мешкають на території корпорації, і мають право голосу у вирішенні питань кантонального значення».

*Агломерації* становлять окрему проблему. На 2001 рік 68% населення Швейцарії мешкало у містах. П'ять найбільших міст Швейцарії – Цюрих, Женева, Базель, Берн та Лозанна<sup>156</sup>. Навколо міст розвиваються густонаселені райони. Міста зазвичай складають одну комуну. Комуни, що їх оточують, відчувають зростання чисельності населення і з вигодою використовують міську інфраструктуру. Міську інфраструктуру, як правило, оплачує місто за рахунок податків, стягнутих з тих, хто проживає у місті. Люди, які живуть у прилеглих комунах, також можуть користуватися інфраструктурою, але сплачують податки у своїх комунах. До того ж наявні деякі проблеми, що стосуються всієї агломерації (зокрема, дорожній рух). Політика агломерацій має забезпечувати вироблення спільних стратегій та більш справедливих рішень. Втім, агломерації включають більше однієї комуни і досить часто містять комуни з різних кантонів, а іноді – навіть частини території сусідніх країн. Отже, вироблення спільної стратегії вимагає особливих структур. Тристороння конференція агломерацій включає представників комун (з асоціації сільських та міських комун), кантонів та центру<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> Див. дані Федеральної статистичної служби Швейцарії на сайті [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch).

<sup>156</sup> Див. дані Федеральної статистичної служби Швейцарії на сайті <http://www.statistik.admin.ch>.

<sup>157</sup> Щодо тристоронньої конференції, див.: [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch).

На додаток до різних форм співпраці поширюється *злиття комун*. Малий кантон Гларус (із населенням близько 38 000) нині проводить найрадикальнішу реформу. Збори громадян кантону своїми рішеннями від 7 травня 2006 року та від 25 листопада 2007 року проголосили, що вони бажають зменшити кількість комун у кантоні з 25 до трьох. Уряд кантону запропонував менш радикальне зменшення у кількості комун. Громадські збори заперечили, що лише вирішальні зміни зможуть принести очікуване підвищення ефективності та зниження витрат. Три нові комуни налічуватимуть від 10 000 до 16 000 жителів кожна.

Практично в усіх кантонах є проекти злиття комун. У більшості кантонів для ініціювання та завершення процедури злиття необхідно винести на народне голосування рішення громадського зібрання. Кантони схильні до стимулювання комун, зокрема, фінансового. Деякі кантони також передбачають можливість примусового злиття комун (наприклад, кантон Тічіно)<sup>158</sup>. Проте на сьогодні ще не відбулося жодного примусового злиття. Дискусія навколо такого злиття передуює дискусії про оптимальний розмір комуни. Тоді як зазвичай досить просто дійти згоди стосовно ресурсів, питання ідентичності можуть складати суттєву проблему у переговорах щодо злиття, які ведуться між комунами<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> *Fleiner T., Mistic A. Töpperwien N. Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – S. 141–142.*

<sup>159</sup> У тому числі – обговорення майбутньої назви комуни, печатки чи розташування адміністрації та політичних інституцій.

## ПІСЛЯМОВА

### УРОКИ ШВЕЙЦАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Самоврядування складає невід'ємну рису політичного устрою Швейцарії. Самоврядування комун охоплює порівняно широкий діапазон питань. Зокрема значна фінансова автономія посприяла розвитку чітко окресленого й ефективного місцевого самоврядування. Можна сказати, що багаторівневий характер врядування у Швейцарії та, зокрема, самоврядування комун, сприяв ефективному публічному управлінню.

Принципи й позитивні риси швейцарського самоврядування:

- *Ефективність та продуктивність*: Згідно з принципом субсидіарності, основні завдання можуть бути покладені на той рівень публічного управління, який найкраще підходить для їхнього виконання.
- *Відповідальність*: Кореляція між власними повноваженнями та власними ресурсами сприяла розвитку відповідальності установ рівня комуни. До того ж, народ має змогу притягати вибраних політиків до відповідальності шляхом виборів та різних форм прямої демократії.
- *Прозорість*: Багато важливих рішень приймається на рівні, близькому до громадян, місцевими інститутами, до яких громадяни мають доступ.
- *Демократія/громадська участь*: Самі громадяни можуть брати участь у прийнятті рішень.
- *Рівність*: Самоврядування комун стало важливим механізмом пристосування до швейцарського різноманіття.

Хоча суттєве обмеження самоврядування комун було б безглуздим, комуни стикаються із новими проблемами, які, певною мірою, ставлять під загрозу нинішні форми місцевого самоврядування. Ці проблеми, з-поміж інших причин, зумовлені ускладненням завдань, підвищенням вимог громадян до надання послуг та стрімкою урбанізацією деяких районів в умовах мобільності населення. Особливо часто малі комуни стикаються із труднощами у виконанні своїх завдань.

Комуни розробили кілька підходів для подолання цих труднощів, наприклад, підвищення професійного рівня посадовців, реформування адміністрації та управлінських процесів – з урахуванням нових принципів суспільного управління, а також шляхом тіснішого співробітництва між комунами і навіть їхнього злиття. Дотепер комунам вдавалося пристосовуватися до нових реалій.

Існують також інші проблеми, які були лише згадані та не обговорювалися детальніше. Тут ми зазначимо лише дві з них. Хоча комуни з легкістю пристосовуються до традиційного швейцарського різноманіття, вони із великою неохотою адаптуються до різноманіття, викликаного імміграцією. Представленість жінок у політичних інституціях на рівні комуни залишається низькою. Політичний устрій Швейцарії розвивається і має розвиватися далі.

Швейцарський устрій з його трьома взаємозалежними рівнями публічного управління, з доволі чутливими системами влади та розподілу ресурсів, із порівняно широкими масштабами самоорганізації, з механізмами взаємопідтримки та співробітництва посприяв створенню стабільного політичного ладу, який, однак, вимагає достатньої міри гнучкості для пошуку належних рішень поточних та майбутніх проблем.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

### ЛІТЕРАТУРА

1. *Auer A., Malinverni G., Hottelier M.* Droit constitutionnel suisse. Vol. I, 2nd ed. – Bern, 2006.
2. *Buser D.* Kantonales Staatsrecht. – Basel, 2004.
3. *Dafflon B., Toth K.* Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe // World Bank Policy Research Paper. – 2005. – № 3655.
4. *Fleiner T., Misic A., Töpperwien N.* Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – 138 S. (a new edition is planned for late 2011).
5. *Hafelin U., Haller W., Keller H.* Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7th ed. – Zurich, 2008.
6. *Haller W.* The Swiss Constitution in a Comparative Context. – Zurich, 2009.
7. *Iff A., Töpperwien N.* Swiss Power-sharing, Politorbis. – 02.2008. – № 45.
8. *Kloti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y., Sciarini P. (eds.).* Handbook of Swiss Politics, 2nd edition. – Zurich, 2007.
9. *Kalz A., Kuster S.* Der Stadtartikel in der neuen Bundesverfassung. – ZSR, 2002. – 137 s.
10. *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008.
11. *Rhinow R., Schefer M.* Schweizerisches Verfassungsrecht, 2nd ed. – Basel, 2009.
12. *Seiler H.* Gemeinden im Schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer D., Aubert J.-F., Müller J. P. Verfassungsrecht der Schweiz. – Zürich, 2001. – 491 s.
13. *Soguel N., Ziehli S.* Vergleich 2009 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP Heft. – Lausanne, 2010.

### ЕЛЕКТРОННІ РЕСУРСИ

1. [www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch)
2. [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch)



Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ ТА ПРОПРОЗИЦІЇ УКРАЇНИ

Наукове видання

Відповідальна за випуск: О. Суходольська  
Редагування: Л. Щербатенко, І. Щербатенко  
Макет-Дизайн: С. Шишкін

Підписано до друку 31 серпня 2012 року  
Формат 60x90 1/8. Ум. друк. арк. 16  
Папір офсетний. Друк офсетний.  
Гарнітура Myriad Pro  
Наклад 1000 прим.

Віддруковано у типографії „Софія-А”, Київ, вул. Дегтярівська, 25  
Видано на замовлення Проекту міжнародної технічної допомоги  
«Підтримка децентралізації в Україні»  
тел.: (044) 270-55-21 (27)  
факс: (044) 279 67 27  
[www.despro.org.ua](http://www.despro.org.ua)





ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ**

НА ДОПОМОГУ МІСЬКИМ ГОЛОВІМ ТА ДЕПУТАТАМ МІСЦЕВИХ РАД

І. Ситенко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

О. Попович, М. Давидюк, А. Лещук

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ**

О. Федоренко, І. Ткаченко, О. Давидюк, Т. Ситенко, Т. Ситенко

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

А. Лещук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**РЕФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

О. Ситенко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

О. Попович, В. Ситенко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ОПЕРАТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

О. Попович, С. Федоренко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**РОЗРОБЛЕННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР ДЛЯ УКРАЇНИ**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

А. Лещук

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ**

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

С. Ткаченко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

О. Ситенко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**ЩО ТРЕБА ЗНАТИ СЛУЖБОВЦЯМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРО СУДИ**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ

І. Рибалько, Т. Рибалько, Т. Рибалько, А. Ситенко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВОЮ НЕРУХОМІСТЮ МІСТА**

ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК ДЛЯ ОМС

В. Ситенко, О. Ситенко, В. Ситенко, Т. Рибалько, Т. Рибалько, В. Ситенко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК

І. Ситенко, С. Федоренко

DESPRO skat

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ВРЯДУВАННЯ

**СОЦІАЛЬНА МОБІЛІЗАЦІЯ ДЛЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

НАВЧАЛЬНИЙ МОДУЛЬ

Федоренко С.О.

DESPRO skat

**Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»**  
 вул. Б. Грінченка, 2, оф. 2  
 01001 Київ, Україна  
 Тел. (+38044) 270 55 21, 270 55 27  
 Факс (+38044) 279 67 27  
 web: www.despro.org.ua

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ. ДОСВІД