

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДЕЯКИХ КРАЇН СВІТУ

COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL SELF GOVERNMENT SYSTEMS IN UKRAINE AND SOME COUNTRIES OF THE WORLD

Костенко С.О., к.ю.н., доцент кафедри правознавства
Житомирський національний агроекологічний університет

Мамчур С.М., студентка 1-го курсу магістратури
факультету екології і права
Житомирський національний агроекологічний університет

Стаття присвячена компаративному аналізу системи місцевого самоврядування в Україні і деяких державах світу. Розкриваються особливості функціонування й організації системи місцевого самоврядування в Україні та в деяких країнах світу, здійснено їх аналіз, запропоновано шляхи вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого управління, система місцевого самоврядування, адміністративно-територіальні одиниці, інститут місцевого самоврядування.

Статья посвящена компаративному анализу системы местного самоуправления в Украине и некоторых странах мира. Раскрываются особенности функционирования и организации системы местного самоуправления в Украине и некоторых странах мира, проведен их анализ, предложены пути совершенствования системы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного управления, система местного самоуправления, административно-территориальные единицы, институт местного самоуправления.

The article is devoted to comparative analysis of the system of local self-government in Ukraine and individual countries of the world. The peculiarities of the functioning and organization of the system of local self-government in Ukraine and individual countries of the world are revealed, their analysis and ways of improving the system of local self-government in Ukraine are proposed.

The forms of local government and self-government in different countries of the world are unequal and have their own peculiarities. Thus, in Ukraine, local self-government is the right guaranteed by the state and the real ability of a territorial community – residents of a village or a voluntary association in a village community of residents of several villages, settlements, cities – independently or under the responsibility of bodies and officials of local self-government, to resolve issues of local importance in within the limits of the Constitution and laws of Ukraine. The system of local self-government in our state consists of local self-government bodies and bodies of self-organization of the population, with the help of which territorial communities decide important issues of local importance. In particular, the constituent elements of the system of local self-government of Ukraine are: territorial communities; rural, settlement, city councils; village, town, city mayor; executive bodies of the village, settlement, city council; monitor; rayon and oblast councils representing the common interests of territorial communities of villages, settlements, cities; organs of self-organization of the population.

In general, both in Ukraine and in the foreign countries we have studied, the system of local self-government is a certain organizational and legal mechanism, which is the main component of the implementation of local self-government within the respective self-governing administrative-territorial unit. By studying the systems of local government of different countries of the world, we came to the conclusion that the state of organization and functioning of local self-government in these countries has a common basis – the purpose and tasks, which point to the importance of the existence of the institution of local self-government in general. Also, by studying this topic, we saw that, although there are many common features in the structure of the local government systems of these countries, however, in each system of local government of a particular state there are features that are unique to it. Such differences are important and useful for any state, including Ukraine, from the point of view of taking over the experience of a clear and efficient construction of its own, perfect system of local self-government or providing incentives for improving the whole system of local self-government.

Key words: local self-government, local government bodies, local self-government system, administrative-territorial units, local self-government institute.

Місцеве самоврядування в Україні – це особлива форма реалізації публічної влади, головною метою якої є не лише забезпечення ефективної організації місцевої влади, а й вирішення важливих питань та нагальних потреб населення на місцевому рівні. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., **місцеве самоврядування в Україні** – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Цікавою є думка Н. Глевацької, яка зазначає, що правову основу місцевого самоврядування України становлять конституційні положення, а також норми законодавства. Далеко не в усіх країнах статус місцевого самоврядування встановлюється в Основному законі. Наприклад, Конституції Данії, Норвегії не містять таких положень, хоча ці країни мають сильні традиції місцевого самоврядування. Зазвичай питання організації місцевого самоврядування

тут досить детально регламентуються в спеціальних законах про місцеве управління, а також у деяких галузевих законодавчих актах. В одних країнах діє єдиний закон про місцеве управління, в інших – закони про окремі види органів самоврядування. Федеративні держави (Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина й ін.) зазвичай не мають спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (штати, землі тощо) право здійснювати законодавче регулювання місцевих питань. Багато держав мають досить високий ступінь уніфікації побудови системи місцевого самоврядування, що відображено у відповідному спеціалізованому законодавстві. В інших країнах організація місцевого самоврядування передбачає розмаїття його форм [2, с. 115–116].

Варто зазначити, що характерною ознакою місцевого самоврядування є його системність. Тобто, інакше кажучи, воно являє собою особливу систему, що безпосередньо функціонує на конституційно-правових засадах. Отже, **система місцевого самоврядування** – це сукупність органів місцевого самоврядування, органів

самоорганізації населення та відповідних організаційних форм, за допомогою яких територіальна громада або її складові частини виконують завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення [3]. Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення [4]. Виходячи з даного положення Конституції України, можна визначити складові елементи системи місцевого самоврядування в нашій державі. Так, у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради [1].

Дана тема є актуальною, адже компаративний аналіз дає змогу детальніше ознайомитися з усіма перевагами і недоліками різних систем місцевого самоврядування та визначити, що необхідно вдосконалити у власній системі місцевого самоврядування, особливо в умовах реформаційних процесів, які відбуваються в цій сфері.

Варто зазначити, що питання, безпосередньо пов'язані з функціонуванням системи місцевого самоврядування, досліджувалися багатьма вченими, зокрема: М. Баймуратовим, О. Батановим, П. Біленчуком, В. Борденюком, В. Вакулєнком, Н. Глевацькою, І. Дроботом, В. Кравченком, В. Олуйком, В. Погорілкою та іншими. Однак дослідження цих учених здебільшого спрямовані на проблеми права та його реалізацію у сфері місцевого управління. Ми вважаємо, що доцільно здійснити компаративний аналіз системи місцевого самоврядування не лише України, а й деяких країн світу, щоби перейняти корисний досвід організації систем місцевого самоврядування іноземних держав, необхідний для побудови власної ефективної моделі системи місцевого управління.

Метою статті є не лише здійснення аналізу організації і функціонування систем місцевого самоврядування України й окремих країн світу, а й дослідження сильних сторін цих систем, на основі яких ми зможемо запропонувати шляхи імплементації закордонного досвіду, важливого для створення сильної та добре розвинутої системи місцевого самоврядування в Україні.

Форми місцевого управління та самоврядування в різних державах світу неоднакові і мають свої особливості. Зокрема, у Швеції місцеве та регіональне самоврядування є важливим елементом в її демократичній системі. Згідно зі ст. 1 Конституції Швеції, шведська демократія заснована на вільному формуванні думки та на загальному і рівному виборчому праві. Це здійснюється через представницьку та парламентську політику та через місцеве самоврядування. У ст. 7 Основного закону Швеції говориться, що Швеція має муніципалітети й окружні ради. Повноваження щодо ухвалення рішень у цих місцевих органах влади здійснюються виборними асамблеями. Так, Швеція ділиться на 290 муніципалітетів та 20 повітових рад / регіонів. Жодних ієрархічних зв'язків між муніципалітетами, окружними радами та регіонами немає, оскільки в усіх є власні органи місцевого самоврядування, відповідальні за різні види діяльності. Єдиним винятком є Гот-

ланд, острів у Балтійському морі, де муніципалітет також має обов'язки та завдання, які зазвичай пов'язані з окружною радою [5]. Досвід Швеції корисний для України. Так, на нашу думку, позитивним аспектом у функціонуванні системи місцевого самоврядування Швеції є відсутність ієрархічного зв'язку між органами місцевого управління, що дозволяє їм бути незалежними від інших владних структур, сконцентрувати увагу на важливих питаннях та нагальних проблемах відповідної територіальної одиниці, розподілити кошти із власного бюджету таким чином, щоби вони рівномірно спрямовувалися на розвиток усіх важливих соціальних сфер життя населення, і, як результат, підвищення якості життя загалом.

У Франції існують три основні рівні місцевого самоврядування: комуна, відділ та регіон. Комуна є найнижчим рівнем французької адміністративної ієрархії, їх у державі налічується майже 37 000. Комуна має дорадчий орган, що ухвалює рішення, та виконавчий орган (муніципальна рада, яку очолює мер). Наступний рівень місцевого самоврядування – відділи. У Франції існує 100 відділів. Спочатку відділ був частково децентралізованим місцевим органом влади, але з 1982 р. він став органом із повною владою. Третій рівень місцевого самоврядування країни – регіон. Франція має 26 регіонів, основною сферою діяльності яких є планування та реалізація проектів економічного розвитку регіонів [6].

Греція ділиться на 7 апоцентром діючі (децентралізовані адміністрації), керівник кожного з яких призначається центральним урядом. Ці підрозділи далі поділяються на 13 периферій (регіони), що відображають 13 географічних діаметрів (регіони), які існували за попередньої адміністративної структури. На наступному рівні місцевого самоврядування перебувають 74 периферіяці (регіональні одиниці), адміністративні та територіальні складові частин регіонів. Нарешті, найбільш локальними із цих адміністративних одиниць є 325 *dímoi* (муніципалітети) [7]. Досить цікавим є досвід Франції та Греції щодо організації та функціонування системи місцевого самоврядування, але, враховуючи те, що в цих країнах місцеве управління складається з декількох рівнів, реалізувати це в межах України вбачається неможливим, адже це потребує багато часу та великих фінансових затрат.

Місцеве самоврядування в Ісландії спрямоване на регулювання та розвиток сфери початкової освіти, муніципальних послуг та адміністрування соціальних програм. Країна розділена на 17 провінцій (*síslur*), які також поділяються на менш ніж 100 муніципалітетів. Однак з 1970-х рр. їх кількість зменшилася майже наполовину внаслідок консолідації законодавства. Кожна комуна місцевої влади вирішує важливі місцеві питання через відповідну раду [8]. Місцеві органи влади контролюють і несуть відповідальність за власні адміністрації, як передбачено законом та ст. 78 Конституції Ісландії. Питаннями, що стосуються місцевих органів влади, опікується міністр транспорту та місцевого самоврядування, що полягає в захисті їхніх інтересів, незалежності, ролі та фінансів. Міністр має забезпечити виконання місцевими органами влади своїх зобов'язань відповідно до законів та інших адміністративних положень. Відповідальність за регіональну та сільську політику також покладається на міністра транспорту та місцевого самоврядування, включаючи регіональні та сільські дослідження, організацію промислового розвитку, реалізацію сільських та інших програм розвитку [9]. Досвід Ісландії є дуже корисним для України з погляду встановлення чіткого контролю та безпосередньої відповідальності органів місцевого самоврядування за їхню діяльність. Так, зокрема, місцеві органи влади Ісландії несуть відповідальність лише за власні адміністрації та виконання ними своїх обов'язків, натомість міністр місцевого самоврядування особисто відповідає за питання, що

належать до його компетенції, наприклад, у галузі регіональної чи сільської політики.

Аргентина є федеральною державою, яка складається із 23 провінцій, одного федерального округу (місто Буенос-Айрес) та понад 1 000 муніципалітетів. Провінції згруповані у 5 основних областей: провінції Пампас або Літораль, що складаються із провінцій Буенос-Айрес; північно-західні провінції; північно-східні провінції; Андах або Куйо, провінції, включаючи Ла Ріоха, Мендоса, Сан-Хуан та Сан Луїс; патагонські провінції. За Конституцією провінції Аргентини обирають своїх власних губернаторів та законодавчі органи шляхом народного голосування. Місто Буенос-Айрес, що є автономним федеральним округом, має свого мера та власний законодавчий орган [10]. Муніципалітети країни зазвичай мають небагато повноважень і виконують функції, пов'язані з організацією благоустрою міст, зокрема такі: визначення землекористування, зонування, регулювання забруднення, збирання відходів, освітлення вулиць тощо. Цікавим є досвід функціонування системи місцевого самоврядування Аргентини, однак для України він не вбачається можливим, адже така модель місцевого управління характерна здебільшого для держав із федеративною формою правління.

У Грузії місцеве самоврядування здійснюється на рівні муніципалітетів. Більшість муніципалітетів мають одну з таких форм правління: форму «сильної мерії», форму «слабкої мерії» або форму «рада – керівник». В умовах сильних і слабких форм мерії виконавчі та директивні функції й обов'язки розподіляються між мерією та міською радою. За формою «рада – керівник» міська рада виконує первинну політичну роль, а призначений міський керівник відповідає за первинні виконавчі функції. Форма «сильної мерії» передбачає, що мер виконує обов'язки головного виконавчого директора міста і несе повну відповідальність за виконання щоденних міських функцій. Під «слабкою» формою правління мерії та ради варто розуміти виконання міським головою та міською радою ролі, пов'язаної з формуванням місцевої політики, а також здійснення мером головної виконавчої функції. За форми правління «рада – керівник» мер є формальним керівником міста і зазвичай членом законодавчого органу (міська рада), не має повноважень накладати вето на закони, ухвалені міською радою. Також існує комісійна форма правління, яка є унікальною тим, що кожен обраний член міської ради – «комісар» – керує одним або декількома департаментами. Отже, ця форма правління поєднує як законодавчі, так і виконавчі обов'язки [11].

Туреччина ділиться на 81 іль (провінція). На чолі кожної провінції стоїть губернатор (вали), який призначається Радою Міністрів зі схвалення президента. Губернатор є головним представником центрального уряду у своїй провінції і підзвітний безпосередньо міністру внутрішніх справ. Важливою функцією губернатора як представника центральної влади є здійснення нагляду за діяльністю місцевих виборних органів із метою забезпечення ефективності управління на місцевому рівні та захисту інтересів громадян. Кожна провінція поділяється в середньому на 8 районів (kazalar), а кожен район, у свою чергу, поділено приблизно на 493 округи (bucaklar). Столиці провінцій, районні центри і всі міста з кількістю жителів понад 2 000 мають статус муніципалітетів [12]. Муніципалітети (беледі) існують у великих містах кожної провінції та округу. Муніципалітет очолюється мером (беледі рейс), що обирається жителями строком на 5 років. Муніципальний орган влади – Муніципальна Рада також обирається громадянами на 5-річний термін [13]. Кожен район має свою адміністрацію, що розташована в районному центрі. Районна адміністрація складається з голови району (каутакат), представників центрального уряду й Адміністративної ради району. Кожен голова району підпорядковується губернатору і стежить за належним вико-

нанням обов'язків урядовцями у своєму районі. Глави округів (bucak mudur) призначаються міністром внутрішніх справ за поданням губернатора, вони відповідають за виконання законів у своїх сільських поселеннях [12]. Найменша одиниця місцевого самоврядування – село (кьой) – налічує менше 2 тис. жителів. Зборами всіх жителів, що мають право голосу, обирається сільський староста (мухтар), який, будучи главою села, обирає Раду Старійшин (Іхтіяр меджліс), що включає сільського вчителя й імама. Староста забезпечує контроль над функціонуванням комунальних служб, підтримання порядку, збор податків. Фінансовими питаннями, а також питаннями правового врегулювання суперечок, що виникають між мешканцями, займається сільська Рада Старійшин [13].

В Японії законодавчою основою місцевого самоврядування є Конституція та Закон «Про місцеву автономію». У цій країні місцеві державні органи діляться на дві категорії. Перша категорія складається з муніципалітетів, які далі розбиваються на міста, селища та села. Друга категорія складається із префектур. За цією дворівневою системою всі райони країни належать до одного із 3 229 муніципалітетів і водночас перебувають у межах однієї із 47 префектур. Крім того, у межах префектур та муніципалітетів існує багато спеціальних органів місцевого самоврядування. Особливими рисами японської системи місцевого самоврядування є такі: по-перше, незважаючи на децентралізацію, яка відбувається в країні протягом останніх декількох років, уряд Японії все ще залишається досить централізованим. Про це свідчать не лише відсутність муніципальних судів, а й прихильність префектур до національної, а не до їхньої власної конституції. По-друге, особливістю місцевого самоврядування в Японії є високий ступінь однорідності, адміністрування якої ґрунтується винятково на «сильній мерії». Закон «Про місцеве самоврядування» надає місцевим органам влади принципово ідентичні організаційні форми та функції, за винятком центральних районів Токіо та 12 великих міст, незважаючи на різницю між владою з погляду площі та населення. Такий наголос на рівномірності та центральному керівництві породжується переконанням, що якість та рівень послуг повинні бути на одній площині по всій країні [14].

Єгипет традиційно розділений на два регіони: Нижній Єгипет (Ваг аль-Бахарі) – на північ від Каїра, Верхній Єгипет (Ас-Саїд) – на південь від столиці. За системою місцевого самоврядування Єгипет поділений на 26 губернаторств, кожне з яких очолює призначений губернатор. Муніципалітети країни відповідають за соціальні, медичні й освітні послуги, а також за соціально-економічний розвиток відповідного регіону. Окрім цього, муніципалітети Єгипту здійснюють контроль за діяльністю міських та сільських рад. Реальна ж влада – у Каїрі, вона функціонує в умовах високоцентралізованого режиму [15]. Надзвичайно цікавим є досвід організації та функціонування системи місцевого самоврядування таких країн, як Туреччина, Японія та Єгипет. Так, зокрема, особливістю системи місцевого управління Туреччини є її поділ на провінції, які мають статус муніципалітетів, на чолі яких стоїть губернатор. Також цікавим в Туреччині є досвід обрання сільським старостою Ради Старійшин, до компетенції якої належить не лише вирішення фінансових питань, а й правове врегулювання суперечок, що виникають між мешканцями села, тобто Рада Старійшин є своєрідним посередником у конфліктних ситуаціях між жителями, а це, на нашу думку, було б корисно реалізувати на практиці в Україні. Цікавим для України є досвід Японії, де місцевим органам влади надаються однакові організаційні форми та функції з метою встановлення рівномірності в питаннях покращення якості життя та рівня надання послуг по всій країні однаковою мірою, що, на нашу думку, є позитивним аспектом для побудови добре розвинутої системи місцевого самоврядування.

Отже, резюмуючи, варто зазначити, що система місцевого самоврядування в Україні та досліджених нами іноземних країнах являє собою певний організаційно-правовий механізм, який є головною складовою частиною в здійсненні місцевого самоврядування в межах відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. Вивчаючи системи місцевого самоврядування різних країн світу, можна дійти висновку, що стан організації та функціонування місцевого самоврядування в цих державах має спільну основу – мету та завдання, які вказують на важливість існування інституту місцевого самоврядування загалом. Також зауважимо той факт, що, хоча є багато спільних ознак у структурі систем місцевого самоврядування даних країн, проте в кожній системі місцевого самоврядування тієї чи іншої держави є свої особливості, які притаманні лише їй. На нашу думку, такі відмінності мають велике значення і є корисними для будь-якої держави, для України також, з погляду перейняття досвіду щодо чіткої й ефективної побудови власної досконалої системи місцевого самоврядування або ж отримання стимулу для вдосконалення роботи всієї системи місцевого самоврядування. Так, зокрема, ми вважаємо, що для України було б добре звернути увагу на досвід функціонування та роз-

витку системи місцевого самоврядування в таких країнах, як Ісландія та Японія. Адже місцеве самоврядування цих держав є прикладом злагодженої роботи всіх органів системи місцевого самоврядування, в яких кожен суб'єкт має власні чіткі обов'язки в певній сфері і є відповідальним за їх належне виконання, а це, у свою чергу, впливає на якість життя всього населення відповідної територіальної одиниці. Так, наприклад, досить непогано для України було б вдосконалити інститут відповідальності місцевих органів влади, спираючись на досвід Ісландії, що сприяло б відповідальнішому ставленню суб'єктів органів місцевого самоврядування до своїх обов'язків, а також було б добре, якби в нашій державі всі місцеві органи влади мали ідентичні форми організації і функції, що є необхідним для встановлення рівномірності в питаннях якості життя та рівня надання послуг в усіх адміністративно-територіальних одиницях однаковою мірою, як, наприклад, в Японії. Це допомогло б не лише створити сильний та добре розвинений інститут місцевого самоврядування в Україні, а й значно покращити рівень життя населення тієї чи іншої територіальної одиниці і, як результат, побудувати прогресивну та сприятливу для життя людей державу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Київ : Парламентське видавництво, 2018. 109 с.
2. Глевацька Н. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України. *Вісник : наукові праці КНУТ*. Економічні науки. Київ, 2009. № 15. С. 114–122.
3. Конституційне право України. URL: http://bookwu.net/book_konstitucijne-pravo-ukrani_1098/99_-2.-sistema-miscevogo-samovryadu-vapnya-ta-jogo-principi (дата звернення: 09.03.2019).
4. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Київ : Парламентське видавництво, 2016. 141 с.
5. Sveriges Kommuner och Landsting. URL: <https://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions.1088.html> (дата звернення: 09.03.2019).
6. City Mayors Government: A complex system aims to bring French local government closer to the people. URL: http://www.citymayors.com/france/france_gov.html (дата звернення: 09.03.2019).
7. Encyclopedia Britannica. Greece – Local government. URL: <https://www.britannica.com/place/Greece/Local-government> (дата звернення: 09.03.2019).
8. Encyclopedia Britannica. Iceland – Local government. URL: <https://www.britannica.com/place/Iceland/Government-and-society> (дата звернення: 09.03.2019).
9. Government offices of Iceland. Local Authorities and Regional Policy. URL: <https://www.government.is/topics/local-authorities-and-regional-policy/> (дата звернення: 09.03.2019).
10. Local government of Argentina. URL: http://www.voyagesphotosmanu.com/local_government_of_argentina.html (дата звернення: 09.03.2019).
11. New Georgia Encyclopedia. Georgia's City Governments. URL: <https://www.georgiaencyclopedia.org/articles/counties-cities-neighborhoods/georgias-city-governments> (дата звернення: 09.03.2019).
12. Місьцеве управління і самоврядування: Республіка Туреччина. URL: http://tergromada.blogspot.com/2014/05/blog-post_3.html (дата звернення: 09.03.2019).
13. Місьцеве управління і самоврядування в Туреччині. URL: <http://moyaosvita.com.ua/geografija/misceve-upravlinnya-i-samovryaduvannya-v-turcii%D1%97/> (дата звернення: 09.03.2019).
14. Local Governments in Japan. URL: <https://www.gdrc.org/uem/observatory/logov-japan.html> (дата звернення: 09.03.2019).
15. Nations Encyclopedia. Egypt – Local government. URL: <https://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Egypt-LOCAL-GOVERNMENT.html> (дата звернення: 09.03.2019).