

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/13>

### ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### THE FORMATION OF A DOMESTIC MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE EXPERIENCE OF EU COUNTRIES

Петришина М.О., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри державного будівництва

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Генкул Ю.В., студентка II курсу  
міжнародно-правового факультету

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена вивченню зарубіжного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування. Аналізу піддаються положення Європейської хартії місцевого самоврядування як основоположного документу у сфері становлення і розвитку місцевого самоврядування у світі. Так, зокрема, звертається увага на важливість різних міжнародно-правових документів, що встановлюють стандарти та принципи сучасного демократичного публічного управління. Особливу увагу приділено документу Ради Європи, учасником якої є Україна, яка взяла на себе зобов'язання щодо втілення у систему національного законодавства та права положень і принципів цього документа в повному обсязі.

Особлива увага зосереджується навколо питань сучасного існування та функціонування, а також подальшого розвитку інститутів муніципальної демократії у світі. Так, однією з основних тенденцій є реформування територіальної організації влади на основі принципів децентралізації та субсидіарності. До того ж, останні декілька десятиріччів характеризуються науковцями як «хвиля» децентралізації й одночасного реформування адміністративно-територіального поділу держав світу, зокрема й держав ЄС (у т. ч. у напрямі укрупнення адміністративно-територіальних одиниць).

Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, а також взятий державою курс на створення оптимальної національної моделі публічного управління, зокрема місцевого самоврядування, а також беручи до уваги те, що правова система нашої держави тяжіє до романо-германської, вивчається досвід реформи децентралізації публічної влади, а також територіального устрою Французької республіки.

На підставі проведеного аналізу підводяться певні підсумки щодо розумності, доцільності, обґрунтованості та нагальної необхідності продовження та поглиблення реформи територіальної організації влади і місцевого самоврядування в Україні. Звертається увага на важливість подальшого наукового пошуку в означеній сфері, у т. ч. у напрямі побудови ефективних і паритетних взаємовідносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** міське самоврядування, муніципальна демократія, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, системи місцевого самоврядування.

The article is devoted to the study of the foreign experience of organization and functioning of local self-government. The provisions of the European Charter of Local Self-Government, as a fundamental document in the field of formation and development of local self-government in the world, are analyzed. In particular, it draws attention to the importance of various international legal instruments that set the standards and principles of modern democratic public administration. At the same time, special attention is paid to the Council of Europe document, of which Ukraine is a party, which has undertaken to fully implement in the national legislation and legal system of the provisions and principles of this document.

Particular attention is focused on the issues of modern existence and functioning, as well as the further development of municipal democracy institutions in the world. Thus, one of the main trends is the reform of the territorial organization of public power on the basis of the principles of decentralization and subsidiarity. In addition, the last few decades have been characterized by scientists as a "wave" of decentralization and simultaneous reform of the administrative-territorial division of the countries of the world, in particular, of the EU countries (including, in the direction of consolidation of administrative-territorial units).

Taking into account the European integration aspirations of Ukraine, as well as the state's course on creating the optimal national model of public administration, and in particular local self-government, as well as taking into account the fact that our country's legal system tends to Romano-German, experience of decentralization of public power, as well as the territorial structure of the French Republic is being studied.

Based on the analysis, some conclusions are drawn regarding the reasonableness, appropriateness, validity and urgent need to continue and deepen the reform of the territorial organization of state government and local self-government in Ukraine. At the same time, attention is paid to the importance of further scientific research in the specified field, including, in the direction of building effective and parity relations between state authorities and local self-government bodies.

**Key words:** local self-government, municipal democracy, decentralization, administrative and territorial structure, local self-government systems.

Актуальність питання, що становить предмет цього дослідження, підтверджується зростанням наукового інтересу до проблем розвитку та реформування системи публічної влади, а також підвищенням уваги практиків до питання перегляду і внесення суттєвих змін до чинного законодавства, спрямованих на створення відкритої, прозорої, дієвої та ефективної системи органів державної

влади та місцевого самоврядування в Україні. Передбачається, що основою сучасних перетворень стане реформа децентралізації публічної влади, яка передбачає перерозподіл повноважень і функцій між різними гілками, рівнями і підсистемами публічної влади в державі. Крім того, є об'єктивною необхідністю врахування досвіду децентралізованих європейських країн. Успішне запровадження

реформи децентралізації, по-перше, значно зменшить наслідки кризових явищ і дозволить вирішити соціально-економічні та інші проблеми в українському суспільстві; по-друге, децентралізація публічної влади покликана реалізувати низку стратегічних завдань, поставлених перед державою, зокрема в напрямі розбудови демократичної держави та реалізації євроінтеграційного курсу.

У більшості країн ЄС головним завданням є вирішення проблем становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства, у т. ч. за допомогою інститутів місцевого самоврядування. Обраний Україною політичний курс на євроінтеграцію зумовлює необхідність орієнтуватися на європейські стандарти організації публічної влади загалом і муніципальної влади зокрема. Сьогодні органи місцевого самоврядування є основними суб'єктами децентралізованого публічного управління у всіх державах Європи, а відтак – інституційним проявом децентралізації та водночас прикладом особливих організаційно-правових структур у системі публічного управління, коли органи влади нижчого територіального рівня не є ієрархічно підпорядкованими органам влади вищого територіального рівня. Місцеве самоврядування виявляє себе як достатньо гнучкий і динамічний інститут, здатний оперативно трансформуватись у відповідь на нові виклики суспільного розвитку.

З прийняттям Конституції України розпочався процес формування сучасної законодавчої основи місцевого самоврядування. Цей процес і досі триває з огляду на необхідність належного відтворення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартії) в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актах, що регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, всієї системи територіальної організації влади в Україні. Така необхідність зумовлена, по-перше, тим, що з листопада 1995 р. Україна набула членства у Раді Європи і з метою дотримання ст. 3 Статуту Ради Європи та відповідно до положень Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) щодо розвитку місцевої та регіональної демократії взяла на себе зобов'язання стосовно імплементації та дотримання положень Хартії. По-друге, після ратифікації Хартії Конгрес Місцевих і Регіональних влад Ради Європи (далі – КМРВ РЄ) розпочав плановий моніторинг стану реалізації в Україні її положень, результати якого сформульовані у документах КМРВ РЄ, зокрема в Рекомендаціях 102 (2001) 1 щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [6] та в Резолюції 123 (2001) 2 щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні.

Означена проблематика стала предметом дослідження таких вітчизняних і зарубіжних учених, як О. Батанов, В. Борденюк, О. Бориславська, Я. Брюкнер, Х. Зоу, М. Іжа, Г. Колесникова, Р. Колишко, А. Колодій, Л. Лозовська, В. Мамонтова, В. Матвієнко, Н. Медведєва, О. Мизникова, Г. Мінцберг, Ю. Наврузов, Дж. Неліс, Н. Нижник, В. Пилипишин, Г. Райт, Р. Рибіков, Д. Рондинеллі, Ч. Тісбут, Д. Хріпливець, С. Юльмаз, С. Чима та ін.

Зважаючи на недосконалість чинного законодавства, у т. ч. щодо втілення міжнародно-правових стандартів і принципів місцевого самоврядування, а також супутні кризові явища соціально-економічного та державно-правового розвитку в Україні, проблеми пошуку оптимальної вітчизняної моделі місцевого самоврядування сьогодні є вкрай актуальними. До того ж, зважаючи на розвиток новітніх технологій і їх повсюдне впровадження у процес управління, що значно наближує індивіда до процесу прийняття конкретного рішення, а також спрощує вирішення значної частини життєво важливих проблем окремої людини, члена територіального колективу та суспільства загалом, можна стверджувати про суттєве зростання ролі та значення інститутів місцевого самоврядування у державах з давніми демократичними традиціями.

**Метою цієї статті** є вивчення зарубіжного досвіду процесів децентралізації та реформування місцевого самоврядування на прикладі окремих систем, моделей місцевого самоврядування, а також з'ясування можливості та визначення шляхів і напрямів використання такого в процесі пошуку і формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади упродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлене, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав ЄС. Загалом, децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів рівня, що є найбільш наближеним до місцевих жителів [1, с. 105].

Так, О. Бориславська стверджує, що децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави та систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів.

У свою чергу, В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування й органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. На думку автора, на ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації та деконцентрації влади, співвідношення функцій і компетенції органів влади, їхній розподіл за функціональними та галузевими принципами [2, с. 22].

К. Міжей стверджує, що децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм необхідна власна база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна анатомія у використанні частини зібраних податків [3].

У цьому контексті варто відзначити, що у сучасному світі поширюються багаторівневі системи публічного управління. Визначальним для відносин між рівнями влади в будь-якій державі є питання про розподіл повноважень, відповідальність і систему гарантій їх діяльності. Сьогодні в основу формування компетенції кожного рівня влади покладені принципи ефективності виконання на відповідному рівні певних функцій і завдань, а також узгодження діяльності державної влади з місцевим самоврядуванням. Прискорення розвитку самоврядування в Європі відбулося після закінчення Другої світової війни. Проте лише в останні десятиріччя на фоні процесу загальноєвропейської інтеграції в усіх державах ЄС виявилася тенденція до підвищення його значущості.

Як федеральні, так і унітарні держави дедалі активніше використовують органи місцевого самоврядування у процесі управління значною частиною публічних справ. Так, до речі, під час створення Європейського Союзу в його установчих документах для всієї об'єднаної Європи зазначено, що місцеві співтовариства мають право на власні достатні ресурси, без яких не можна сподіватися на сталий прогресивний розвиток економіки будь-якої держави. У Хартії підкреслено, що місцеві співтовариства повинні мати можливість вільно розпоряджатись такими ресурсами при здійсненні своїх повноважень.

Відтак узгоджена державна політика різних країн ЄС зумовлена впровадженням нового принципу інституційної організації держави і суспільства – принципу субсидіарності. Останній закладений в основу функціонування державних і самоврядних інституцій ЄС. Так, у преамбулі Маастрихтського договору підкреслено, що цей акт знаменує новий етап у процесі створення більш тісного союзу

між народами Європи, у якому рішення приймаються на найбільш наближеному до громадян рівні. Цей принцип закріплено Європейською хартією місцевого самоврядування [4, с. 48].

Хартія є основоположним міжнародно-правовим документом для країн членів Ради Європи, оскільки містить стандарти та принципи організації і здійснення місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 9 Конституції України Хартія є частиною національного законодавства. Норми Хартії є нормами прямої дії й характеризуються верховенством щодо норм права, створюваних державою. Хартія спрямована на захист і зміцнення місцевої автономії у країнах Європи, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

Відтак тенденція до гармонізації національних правових систем у Європі має особливе значення. Сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування є істотним джерелом муніципального права європейських країн. Хартія є результатом багатьох років досліджень, завдяки яким було закладено єдині демократичні принципи організації та діяльності різних систем місцевого самоврядування Європи. Вона установлює ряд концептуальних положень, зокрема: 1) інститут місцевого самоврядування забезпечує право громадян на участь у вирішенні значної частини суспільних (публічних) справ; 2) саме на місцевому рівні це право може бути здійснено безпосередньо; 3) існування місцевих властей із реальними повноваженнями здатне забезпечити управління, яке є одночасно ефективним і найбільш наближеним до громадян; 4) захист і зміцнення місцевого самоврядування забезпечується за допомогою демократичної децентралізації влади; 5) самоврядування передбачає існування місцевих властей, що забезпечується за посередництвом демократично утворюваних органів місцевого самоврядування, які наділені широким ступенем самостійності у межах своєї компетенції, вибору способів і засобів, за допомогою яких вони здійснюють свої повноваження, а також відповідних ресурсів, необхідних для цього [7, с. 9].

Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у 3 частини. Так, зокрема, у преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами-членами Ради Європи цього документа і їхнє ставлення до локальної демократії. Перша частина документа пояснює суть демократичної концепції місцевого самоврядування, що передбачає, зокрема, закріплення на законодавчому рівні й практичну реалізацію принципів субсидіарності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності системи суб'єктів місцевого самоврядування при вирішенні значної частини публічних справ. Встановлює принципи щодо визначення меж і обсягу компетенції, способи правового захисту, джерела фінансування і механізми контролю за його діяльністю тощо.

Друга частина містить різні положення щодо зобов'язань держав, які підписали і ратифікували Хартію, виходячи з наміру забезпечити баланс між нормами Хартії та системно-структурними й інституційно-функціональними особливостями держав, елементів системи публічної влади тощо. Зокрема, Хартія надає державам право не включати у внутрішнє законодавство деякі положення Хартії за наявності правового обґрунтування (ст. 12). Зазначена стаття також закріплює, що принципи місцевого самоврядування обов'язкові для всіх держав. Таким чином, йдеться про певний компроміс між необхідністю додержання фундаментальних принципів місцевого самоврядування та гнучкістю щодо положень внутрішнього законодавства конкретної держави.

Третя частина регулює суто процедурні питання, зміст яких стандартний для конвенцій Ради Європи: підписання,

ратифікація, набуття чинності (ст. 15), територіальна сфера дії (ст. 16), денонсація і нотифікація (ст. 18, 19).

Відтак навіть поверхневий аналіз положень основоположного документу, що встановлює міжнародні стандарти та принципи місцевого самоврядування для держав-учасниць Ради Європи, свідчить про рух у напрямі певної уніфікації та стандартизації засад організації та здійснення місцевого самоврядування в країнах Європи. Незважаючи на виділену тенденцію до стандартизації та уніфікації законодавства різних країн Європи, а також систем публічної влади й управління всередині кожної з них, сьогодні у світі є декілька основних різновидів систем місцевого самоврядування. Означені системи істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчорозпорядних органів у системі місцевого самоврядування, використаням форм безпосередньої (партиципативної) муніципальної демократії тощо [5, с. 105].

Враховуючи те, що Україна більшою мірою тяжіє до романо-германської правової системи, вважаємо за доцільне вивчити досвід організації місцевого самоврядування у країнах континентальної права.

У багатьох країнах світу (континентальній Європі, франкомовній Африці тощо) поширилася континентальна (французька) система місцевого управління, яка базується на поєднанні державного управління і місцевого самоуправління. Специфіка цієї системи безпосередньо пов'язана з особливостями історичного розвитку Франції, в якій головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях [8, с. 64].

Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 р. система місцевого самоврядування в цій країні складається з 5-ти рівнів (знизу догори): комуна, кантон, округ, департамент і регіон (т. зв. *les collectivités de droit commun*), а також колективи із особливим статусом (*les collectivités à statut particulier*). До її складу (після проведення територіальної реформи у 2016 р.) входять 13 регіонів і 5 т. зв. заморських регіонів (*les collectivités d'outre-mer*), що розташовані за межами континентальної Франції, але мають політичний статус, подібний до звичайної метрополії, а також 4 регіони *sui generis* (станом на 2019 рік) [9]. До їх складу входять 93 департаменти та відповідно 2 заморські департаменти.

Територіальними самоврядними колективами (*les collectivités locales*) Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни (*le région, le département, la commune*). Париж має одночасно статус комуни та департаменту. Найнижчою ланкою є муніципалітети (комуни) в кількості 34 967. Таку високу кількість комун можна пояснити історичним розвитком цієї держави (важливим чинником є багатонаціональність Франції). За своїми характеристиками комуни суттєво різняться. Кожна комуна вправі обирати мера та муніципальну раду, які мають однаковий обсяг повноважень незалежно від кількісних / територіальних характеристик комуни. З 1982 р. комунам наданий спеціальний статус і можливість поділу на муніципальні райони (*municipal arrondissements*), якими є Париж, Ліон і Марсель. Документом, що детально регулює діяльність комун, є Кодекс колективних територіальних одиниць «Code général des collectivités territoriales» 1996 р.

Відповідно до Закону «Про децентралізацію» від 02 березня 1982 р. регіональні органи не мають законодавчих повноважень і мають право стягувати податки на власній території, частина їх бюджету покривається за рахунок державних дотацій і субвенцій. До компетенції регіональних органів входять питання освіти, транспорту та інвестиційної діяльності. Департаменти, у свою чергу, можуть поділятися на райони (райони департаментів –

*arrondissements*) та кантони. Управління департаментами здійснюється шляхом створення виборних генеральних рад (*conseil général*) та обрання їх керівників. До їх компетенції входять загальні питання розвитку муніципальної інфраструктури, частина з яких на початку 2000 р. була передана на регіональний рівень. Нагляд із боку держави здійснюється за рахунок створення посади префекту, який представляє інтереси держави [10].

Як бачимо, крім очевидних відмінностей у адміністративно-територіальному устрою держави, особливостей організації органів державної влади, взаємовідносин останніх із органами місцевого самоврядування, корисними та такими, що можуть бути використані в Україні є результати нещодавно проведеної реформи адміністративно-територіального поділу у Франції, а також продовження подальшої децентралізації влади, у т. ч. з урахуванням того, що вплив державної влади на місцеве самоврядування у історично надмірно централізованій державі було суттєво послаблено за рахунок перегляду і звуження функцій префекта на користь місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що сьогодні для України важливим є розширення прав адміністративно-територіальних одиниць, запровадження й поширення принципу децентралізації влади на місцях, що передбачає чіткий розподіл компетенції між самою державою й адміністративно-територіальними одиницями. Крім того, державі слід залишити за собою політичні функції та передати на місця контроль за економічною, соціальною, культурною та іншими сферами. Адже саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвинутою системою місцевого самоврядування. Цікавою у зазначеному контексті є думка науковців, політиків, державних діячів, які виступають за ліквідацію-перетворення районних державних адміністрацій у «префектури» з контрольно-наглядними повноваженнями, а їх голів – у префектів. Проте у такому разі важливо чітко й повно

врегулювати питання щодо обсягу і меж компетенції таких префектів, їх підзвітності, підконтрольності, а отже, і відповідальності не лише перед відповідними органами державної влади, а й перед органами місцевого самоврядування. Адже недосконалість чинного законодавства провокує численні конфлікти між органами державної влади й органами місцевого самоврядування (дублювання повноважень, конкуренцію компетенції тощо) і призводить до загострення багатьох економічних, соціальних, культурних та інших проблем.

Наступним важливим аспектом децентралізації публічної влади та реформування місцевого самоврядування є фінансування, зокрема розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Тобто важливим є закріплення за окремим рівнем місцевої влади власних джерел доходів, визначення рад як єдиних суб'єктів розпорядження місцевим бюджетом, без делегування повноважень у цій сфері місцевим державним адміністраціям.

Загалом можна стверджувати, що подальший розвиток України повинен бути спрямований на розвиток і розбудову правової, демократичної держави та громадянського суспільства, збільшення значення та ролі місцевого самоврядування. На наш погляд, в Україні сьогодні склалася унікальна ситуація, коли відсутність сталих традицій самоврядування та демократії, але закріплене на рівні національного законодавства прагнення та реальні кроки щодо впровадження в державі принципів демократичного публічного управління на всіх рівнях і в усіх підсистемах здатні посприяти виробленню вітчизняної моделі місцевого самоврядування з урахуванням кращих практик держав-учасниць Ради Європи, держав-членів ЄС, а також відкидаючи застарілі і непрацюючі механізми радянського устрою. Водночас питання щодо вироблення на основі наявного вітчизняного та зарубіжного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування, все ще потребують пильної уваги вчених, а також більш детального, чіткого й однозначного нормативно-правового регулювання.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Москаленко О.М., Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.
2. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
3. Кальман Мижей. Экономические реформы в Украине: время новой волны о том, почему при растущем ВВП бедность остается высокой, а также о других особенностях экономического развития страны. URL: <https://zn.ua/author/kalman-mizhey>.
4. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування (вступна стаття). *Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози* / Ю. Саєнко, В. Ткачук, Ю. Привалов. Київ, 1997. С. 6–16.
5. Матвиенко В.Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика. Київ : Укр. пропілеї, 2000. 518 с.
6. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління місцевого самоврядування*. 2014. № 2 (21). С. 277–286.
7. Петришина М.О., Петришин О.О. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. Харків : Оберіг, 2013. 104 с.
8. Петришина М.О., Петришин О.О. Інституційна та системно-структурна організація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 3. С. 64–72.
9. Régions Françaises 2019. Liste et Informations (Регіони Франції 2019. Перелік та інформація). URL: <https://www.regions-et-departements.fr/regions-francaises>
10. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPyor/9/21.pdf>.