



Центр політико-правових
реформ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН
ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ**

КИЇВ – 2012

УДК 342.25(477+4)"21
ББК 67.9(4Укр)400+67.9(4)400
Д396

*Рекомендовано до друку Науково-програмною радою
Центру політико-правових реформ*

Вміщені у видатні інформативні матеріали є вільними для копіювання, перевидання й поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача, якщо при цьому копіювання, перевидання й поширення являє обов'язкове посилання на вихідний об'єкт майнового права інформативної розробки.

*Підготовлено з сприяння та фінансової підтримки
Швейцарського бюро співробітництва в Україні (SDC)
та Швейцарської Конфедерації
Висловлені в цій роботі погляди не лежать вантажів
і можуть не відображати офіційну позицію швейцарської сторони.*

Д396 Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

Ця робота є дослідженням досвіду функціонування й динаміки реформування децентралізованого територіального устрою і публічної адміністрації розвинуваних з хідноєвропейських демократій (як-от: Іспанія, Італія, ФРН, Франція, Швеція, Швейцарія) та постсоціалістичних держав в Центрально-Східній Європі (Польщі, Чехії) в контексті суспільно-правових процесів децентралізації та децентралізації влади, утвердження фінансової самостійності місцевого і регіонального самоврядування для забезпечення його ефективності.

На основі опрацьованого матеріалу пропонується модель трансформації місцевого самоврядування й децентралізованого територіального устрою України – у напрямку надання широким повноважень органам місцевого самоврядування економічно самостійних громад і фінансового забезпечення їх реалізації. Значення моделі відповідатиме зусиллям європейського правління і буде зорієнтованою на максимізацію задоволення потреб і інтересів населення.

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

ISBN 978-966-2214-13-1

© Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін., 2012
© Центр політико-правових реформ, 2012

Авторський колектив:

- **Бориславська 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**, магистр 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).
- **Школик 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 Töpferwien)**, доктор права, провідний експерт-консультант незалежної консалтингової компанії Ximpulse, що спеціалізується на питаннях державного устрою та управління, права людини. Переклад – **Марина Висоцька** (Частина II).

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	9
ЧАСТИНА I. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	11
ВСТУП. Поняття і сутність децентралізації.....	12
РОЗДІЛ 1. Сутність і призначення місцевого самоврядування: європейська доктрина та Україна.....	22
1.1. Місцеве самоврядування як форма децентралізації влади та гарантія демократичного політичного режиму.....	22
1.1.1. Правова природа місцевого самоврядування та його місце у системі публічної влади демократичних держав	22
1.1.2. Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування	24
1.1.3. Становлення й розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні	28
1.2. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в європейських країнах	32
1.3. Європейські стандарти місцевого самоврядування в документах Ради Європи	45
РОЗДІЛ 2. Раціональна територіальна організація держави – запорука якісного функціонування місцевого самоврядування (досвід європейських держав щодо формування територіальної основи місцевого самоврядування).....	52
2.1. Адміністративно-територіальний устрій як основа місцевого самоврядування держав Європи.....	52
2.1.1. Загальний огляд територіальної організації держав Європи	52
2.1.2. Адміністративно-територіальний устрій Франції	57
2.1.3. Адміністративно-територіальний устрій Німеччини	60
2.1.4. Адміністративно-територіальний устрій Польщі та Італії	62

2.2. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід зарубіжних держав та пошук оптимальної моделі для України	65
2.2.1. Європейський досвід формування територіальної основи місцевого самоврядування	65
2.2.2. Проблеми становлення й реформування адміністративно-територіального устрою України	69
РОЗДІЛ 3. Функції та повноваження місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг: практика європейських держав та напрями реформування в Україні.....	75
3.1. Основоположні принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації	75
3.2. Функції та повноваження місцевого самоврядування у країнах Європи: специфіка розподілу як фактор дієвості і забезпечення високої якості публічних послуг	79
3.2.1. Загальні закономірності належного розподілу завдань та компетенції публічної адміністрації на прикладі окремих європейських держав	79
3.2.2. Компетенція суб'єктів базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав	82
3.3. Функції та повноваження місцевого самоврядування в Україні: реформування в контексті європейської доктрини	96
РОЗДІЛ 4. Регіональний рівень управління місцевими справами в європейських країнах: специфіка становлення та сучасний досвід	99
4.1. Принципи й джерела регіонального самоврядування в Європі	99
4.2. Розвиток регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про державу та територіальне врядування.....	105
4.2.1. Регіональне самоврядування у контексті розбудови «держави добробуту». Адміністративна деконцентрація.....	106
4.2.2. Неолібералізм і територіальне урядування. Децентралізація в епоху неоліберальної держави	108
4.2.3. Еволюція міжбюджетних відносин між центральними й регіональними – та місцевими органами	111

4.3. Розвиток регіонального самоврядування в Європі у другій половині XX століття: основні тенденції	112
4.3.1. Зростання регіонів	112
4.3.2. Переосмислення централізації та фрагментація регіонів	114
4.3.3. «Міста-регіони» у другій половині XX століття.....	116
4.3.4. Регіони та європейська інтеграція. Регіональні ідентичності	117
4.4. Регіоналізація влади і демократичні перетворення: досвід Іспанії	122
4.4.1. Історичне підґрунтя іспанського прецеденту	122
4.4.2. Фіскальна децентралізація в Іспанії	124
4.4.3. Актуальність іспанського прикладу асиметричної децентралізації	126
РОЗДІЛ 5. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Місцеві фінанси та засади їх організації в окремих країнах Європи.....	129
5.1. Зміст фіскальної децентралізації та критерії її оцінки.....	129
5.2. Зміст та система місцевих фінансів	132
5.2.1. Поняття місцевих бюджетів та їх структура	134
5.2.2. Цільові фонди місцевого самоврядування	137
5.2.3. Право власності та інші майнові права місцевого самоврядування	138
5.3. Основи правового регулювання місцевих фінансів у країнах ЄС.....	141
5.4. Основи бюджетного процесу за законодавствами Польщі, Чехії і Німеччини	148
5.5. Класифікація доходів бюджетів місцевого самоврядування на прикладі Польщі та Німеччини.....	155
5.6. Загальна характеристика видатків бюджетів місцевого самоврядування	161
ВИСНОВКИ.....	163
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	166

ЧАСТИНА II. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	175
Вступ	176
РОЗДІЛ 1. Місцеве самоврядування відповідно до швейцарської правової традиції.....	177
1.1. Пояснення термінів і категорій	177
1.2. Призначення і важливість місцевого самоврядування.....	181
1.3. Система місцевого самоврядування у Швейцарії	182
РОЗДІЛ 2. Місцеве самоврядування як частина політичного устрою Швейцарії.....	186
2.1. Швейцарський мультикультуралізм	186
2.2. Швейцарський федералізм та місцеве самоврядування	188
2.3. Швейцарська демократія та місцеве самоврядування.....	189
РОЗДІЛ 3. Інституційні структури місцевого самоврядування у Швейцарії.....	190
3.1. Структура органів місцевого самоврядування	190
3.2. Законодавчі органи місцевого рівня	191
3.3. Виконавчий орган місцевого самоврядування	192
3.4. Адміністрація органів місцевого самоврядування.....	194
РОЗДІЛ 4. Народ Швейцарії: громадська участь на місцевому рівні	195
4.1. Вибори на місцевому рівні.....	195
4.2. Безпосередня участь громадян	196
РОЗДІЛ 5. Повноваження та ресурси місцевого самоврядування у Швейцарії.....	199

РОЗДІЛ 6. Відносини органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної адміністрації.....	203
6.1. Відносини між органами місцевого самоврядування та вищими рівнями державної влади.....	203
6.2. Відносини між органами місцевого самоврядування та злиття комун	205
РОЗДІЛ 7. Уроки швейцарського самоврядування.....	207
Список використаних джерел	209

ПЕРЕДМОВА

Зміст цієї книги формує вся впродовж тривалого часу. Це було зумовлено різними чинниками, починаючи від непростого узгодження плану видання і з вершуючи неодноразовими можливостями виторів здійснити з планом нове.

Однак, незважаючи на те, що ідею книги було сформульовано понад три роки тому, обрані тематично жодним чином не втручались у її розвиток. Станом на сьогоднішній день із реформування адміністративно-територіального устрою територіальних органів публічної адміністрації в Україні не було здійснено – попри наявність численних ідей і напроцьованих у цьому напрямі.

З іншого боку, зважаючи на те, що 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 цей видання, реалізовано в тому чи іншому напрямі у переважній більшості розвинутих держав світу. Завдяки децентралізації ефективність публічної влади згаломубгтьох демократичних держав було піднято на якісно новий рівень. Водночас реалізація цієї ідеї в Україні повинна бути виваженою і враховувати особливості розвитку суспільних та державних інститутів, що склалися у нашій країні.

Книга складається з двох частин, які готувалися різними і незалежними між собою вторами.

Перша частина висвітлює погляд українських виторів. З огляду на комплексність обраної тематики до виторського колективу були залучені фахівці різного фахового досвіду. Передусім, це науковці-юристи: Бориславський Олександр Миколайович – фахівець з конституційного права, Зверух Ірина Богданівна – з фінансового права, Школик Андрій Михайлович – з адміністративного права. Інший досвід представляє Зав'язанко Едуард Миколайович – політолог з освітою, здобутою в Україні, та магістр з питань регіонального й місцевого розвитку Лондонської школи економіки. Відповідно, наповнення окремих розділів містить відмінні, але взаємодоповнюючі акценти.

Зокрем в розділі 4 н лізуються, н с мперед, економічні, соці льні т політичні передумови з пров дження регіон льного с мврядув ння у держ в х Європи, не пр вові спекти, що є прев люючими в інших розділ х.

Слід з зн чити, що розділ 5 «Фін нсове з безпечення місцевого с мврядув ння» був н пис ний ще у 2009 році і з об'єктивних причин не міг бути доопр цьов ним перед друком книжки, тобто зміни з конод вств н лізов них держ в з 2010 - 2011 роки у тексті не відобр жено.

Другу ч стину книги присвячено досвіду Швейц рії, де історично скл лись особливі підходи до орг ніз цієї т функціонув ння публічної вл ди. Вон н пис н швейц рським втором Ніколь Топпервін, провідним експертом нез лежної конс лтингової комп нії «Ximpulse» з міст Б зель.

Окремі ч стини і н віть розділи цієї книги зберіг ють особливості поглядів вторів н предмет викл ду і є дещо відмінними з своїми кцент ми т змістом. Одн к сподів емось, що вид ння, розкрив ючи т ку б г то спектну тему і пок зуючи низку не з вжди відомих мех - нізмів орг ніз цієї публічної вл ди в з рубіжних держ в х, зн йде з цік влених чит чів. Передусім – серед політиків т публічних службовців, т кож н уковців, студентів т предст вників гром дськості, яким не б йдужий м йбутній розвиток Укр їнської держ ви т місцевого с мврядув ння в ній.

Особливу подяку хочеться висловити Швейц рському бюро співробітництв в Укр їні, яке підтрим ло ініці тиву проведення д ного дослідження і н д ло фін нсову й орг ніз ційну допомогу в його ре ліз цієї т здійсненні цього вид ння.

Ігор КОЛУШКО,

Голов Пр вління

Центру політико-пр вових реформ

ЧАСТИНА I

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкрити тільки 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 децентралізація з декларованою статтею 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, зусідю є не тільки децентралізація, «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Іншими словами, децентралізація не є винятковим принципом зведеною конституційною нормою, згідно «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політичному між Сходом і Заходом.

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із соціальних підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією зусиль 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 практиками 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 із принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня централізації владиних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передчею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Децентралізація означає такий спосіб визначення меж функцій, з якого більшість із них передється з рівня центральних органів на рівень нижчий і створюється повноваження органів нижчого рівня. Можна сказати, що питома діяльність державної діяльності покладеться на місцеві органи, бо інші уповноважені державою суб'єкти. Так 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 злучити громадськість до здійснення публічних функцій урядових з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу в цілому.

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (державнодержавний) рівень органів влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (таких територіальних органів) чи створити систему відповідних повноважень, наприклад різних органів державної влади та інших суб'єктів, зокрема, з критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядові на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначеними «згори» чиновниками державного порядку, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядових, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

У даному контексті необхідно розкрити сутність поняття «орган влади», «управління» та «урядові». Так, про владу теорія управління нерозривно пов'язана із децентралізацією влади і передбачає ієрархічні відносини контролю-підпорядкування між суб'єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб'єктом – з іншого. Водночас урядові змістовно є ширшою категорією, включаючи не лише управління вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, а й виконання ним інших функцій в інтересі суспільства: зокрема, надання адміністративних послуг. Насьогодні урядові, отже й управління, можуть та повинні здійснюватися не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), а й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадське суспільство і так само поділені функціями й повноваженнями щодо урядових. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати

н процес прийняття рішень і їх впровадження. Долучення до процесів урядування доданих суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади.

У сучасних дослідженнях з адміністративного правознавства децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, з якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати властиві їм функції у межах, встановлених законодавством та відповідно до повноважень органів і посадових осіб, втручання у їх діяльність може відбуватися винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формях¹. Отже, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації влади 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. З децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управління діяльністю та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують зазначені функції децентралізованої публічної адміністрації, визначаються з огляду на їх діяльність. При цьому нагляд і контроль стосуються винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом.

Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, 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 властивості (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 виправданним ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні², адже сьогодні це поняття з значенням суттєвого розвитку. Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет

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

2 Panejko J. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. – Wilno, 1934. – S. 131.

т функції публічної дміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. Виділяють такі основні види децентралізації з суб'єктами та сферами впливу³:

- *Територіальна децентралізація* – означає створення органів публічної дміністрації, які здійснюють тимчасово урядові функції 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* – визначає самостійних і незалежних спеціалізованих органів (об'єднань, спілки) суб'єктами влади повноважень із делегування їм певних завдань з певним обсягом публічних функцій, зокрема, щодо урядових та виконання відповідних функцій у визначених сферах владних сфер суспільного життя та згідно із встановленим порядком.
- *Предметна децентралізація* – професійне самоврядування як систем управління вільних взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною з законом предметною організацією, як перебуває під наглядом органів державної влади.

Децентралізація передбачає розмежування компетенцій і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, а 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 владиних ланок (усіх суб'єктів, що не ділені повністю здійснюють функції публічного значення) і організаційної системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної дміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури тощо).
- *Горизонтальна децентралізація* – означає розподіл та визначення функцій і компетенцій всіх інших елементів структури органів публічної дміністрації, крім керівного органу.

³ Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Władza o społeczeństwie. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. – S. 53, 365.

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

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти⁴:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх предствницького характеру. Відповідні конституційні принципи формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організації свідчують незалежність таких органів від держави.
2. Децентралізація адміністративна полягає в тому, що органи місцевого самоврядування покладено завдання, відтворюючи функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.
3. Децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і ознака здійснення прямих можливостей 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) із забезпеченням належним виконанням протом.

Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенцій 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.

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

Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентр ліз ції». Невідмінно від децентралізації, як передбачене розпорошення існуючої центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування. Для держави континентальної Європи характерний так званий «принцип презумпції» завдань органів місцевого самоврядування. Так особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – рідше як інституту громадянського суспільства, ніж елементу механізму держави⁵.

Самостійність і незалежність децентралізованої публічної адміністрації пов'язані з правовою. Тільки правовий визначення відповідної системи органів; гарантує самостійність відповідних суб'єктів і окреслює межі їх компетенції; визначення механізмів 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.

Перевіряючи позитивні наслідки децентралізації є⁶:

- Числі місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадян (особи, колективу, громади тощо).
- Реалізація рішення відбувається з участю суб'єкта прийняття рішення, бо під його відповідальність. Відтак числі місце прийняття рішення є декватними до місця його реалізації.

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

6 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; Lukaszewicz J. Zarys Nauki administracji, wyd. II. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, 2005.

- Спрощення системи і процедури прийняття рішення з вдяки оптиміській структурі управління.
- Прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо.
- Період часу для надходження інформації з рівня виконавчого рівня прийняття рішення і навпаки – значно коротший.
- Підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності з здійсненням і прийняттям рішення. Послуги особам в децентралізованій системі перестали бути безособовим елементом у незрозумілому порядку.
- Зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті рішень.
- Мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки та комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією не втрачають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін.
- Звільнення керівництв від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на стратегічному значенні 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 мотивування працівників.
- Об'єктивні оцінки результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращення, вдосконалення, виправлення помилок тощо.
- Територіально децентралізація передбачає зближеність до споживачів публічних послуг тощо.

З певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. У цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейський уряд оптимізує публічну адміністрацію в загальних рисах сформульованих у доповіді децентралізації управління⁷:

7 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: Prawnicze Lexis Nexis, 2005.

- Автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей. Дміністр цілком не вміє можуть їм суперечити.
- Ризик реалізації одиничних ініціатив.
- Згрози монолітності політики держави у відповідних сферах.
- Дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень.
- Ускладнення координації, труднощі узгодження цілей.
- Зростає ризиків із впливу на прийняття рішень не належної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В окремих випадках відповідальність вищих посадовців може бути обумовлена не кваліфікаційними чи невідповідними діями не в інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоч вплив тих суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений.

У будь-якому разі децентралізація влади не користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Тому, з місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади, повинно бути збережено повноваження щодо контролю з відповідною територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій. Окремі типи органів (наприклад, територіальні підрозділи централізованих органів виконавчої влади), зберігають повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. У будь-якому разі все це лежить від державного устрою, державної політики, та кожних визначених критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації.

Держави, які формувалися у рамках соціалістичної ідеології та правової традиції, комуністичної адміністрації системи та планової економіки, частіше окреслюють децентралізацію як саму мету, при тому що це не обов'язково дозволяє сформулювати конкретні заходи для успішної реалізації відповідних реформ. Крім того, проблему в тих державних нових тісних переплетіннях реформ у різних сферах управління (бюджетна, фінансова, інституційна, податкова, територіальна, соціальна тощо). З оглядом необхідними є політичні реформи, адміністраційні реформи, реформи фінансової системи, судові реформи, та кожну готовність суспільства творити і сприяти моделі децентралізованої влади. Прірва між теорією і практикою є тим кожним слідком складності

(з плут ності) зовнішнього вираження првил, які окреслюють систему децентралізації управління в державі⁸. Крім цього, првил вимагають реорганізації низки органів виконавчої влади; скорочення керівного персоналу; дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації, водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне впровадження перелічених реформ, тож успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації з лежить прямо пропорційно від сили цього впливу. В середині минулого століття тем децентралізації були чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, то кожній країні Східної Європи, цей процес розпочався тільки на початку 90-х років. Однак сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес навіть у державах (як-от, Республіки Польща) у цьому напрямі про досягнення ними значної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращення місцевої інфраструктури тощо. Проте для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст тих понять, як централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, не визначеними з лишком є їх відмінності. Внаслідок юридичної нечіткості, тож кожне серед населення, домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість населення України приймає, що це централізація. Невряд чи це розуміння можна вважати позитивним явищем. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно нездовільним рівнем надання публічних послуг, розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак саме лиш з перебігу минулого не є чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських релей полягає у невеликому досвіді самоврядування з оглядом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування.

Досвід з 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 територіальності місцевого самоврядування;

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

- рівний пр вовий з хист усіх форм вл сності;
- демокр тичне й ефективне виборче з конод вство;
- нез лежність, ефективність, доступність і прозорість судо- вої системи, функціонув ння інститутів дміністр тивного судочинств ;
- доскон лий бюджетний процес т висок фін нсов дисциплін ;
- н явність декв тних соці льних ст нд ртів;
- розвинутий гром дський сектор бо стійк тенденція до його розвитку;
- інші передумови.

Отже, однією з н йв жливіших передумов успішної децентр лі- з цієї публічної вл ди в держ ві, як з поруки її демокр тизму і з без- печення в т кій держ ві н родовл ддя, є визн ння, норм тивне відо- бр ження т впров дження місцевого с моврядув ння до пр вової системи держ ви. С ме тому вивчення досвіду європейських кр їн щодо реформув ння дміністр тивно-територі льного устрою і орг ніз цієї т функціонув ння публічної дміністр цієї м є велике зн чення для вдо- скон лення все ще недост тньо ефективної системи місцевого с мовря- дув ння Укр їни. З огляду н з зн чене, європейський досвід децен- тр ліз цієї з вд нь і функцій (з пров дження місцевого т регіон льного с моврядув ння) н тлі укр їнських ре лій – і буде предметом д ного дослідження.

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

Демократичні держави передбачають існуючу відповідну моделі організації влади, в основу якої покладено принцип розподілу влади як з безпечу реалізацію можливостей реалізації розподілу влади на всіх рівнях; реалізація впливу на розподіл політичну державу, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі на розподіл їх змінність. Позасумніви, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Може йти як про вищий (згальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний, безумовно, місцевий.

Зглом упрівління місцевими справами може здійснюватися двома способами: як признавними «згори» чиновниками державного порядку, які функціонують на місцях (місцеве управління), так і на основі самоврядування населення територіально-територіальних одиниць (місцеве самоврядування). Однак саме місцеве самоврядування з кономірно ввжеться необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, адже воно збезпечує управління значною частину справ у місцевих територіальних одиницях на основі саморганізації населення цих одиниць (територіальних колективів). У межах демократичної системи управління ввжеться, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру з допомогою державних

чиновників, які працюють в місцях, але, передусім, шляхом підтримки та активізації цієї діяльності територіальних громад. Власне, цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш близьким до людини, отже, він якраз ще обізнаний з повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може якраз ще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших.

Необхідно пам'ятати, що політичний центр ліз для демократичних держав є небезпечною, адже централістичні системи не допускають реалізації 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, всі владні інституції в державі виявляються підпорядкованими їй. Навіть демократичні держави намагаються злучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У цьому контексті місцеве самоврядування є формою саморганізації населення, тобто функціональною організацією воно є певною соціальною системою (інститутом) і таким органом – 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 визнані однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму та кожні в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Відповідно до положень цього документу, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантуванні державою прав і свободній здатності місцевих територіальних спільнот громад (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значущі питання суспільних справ, діючи в межах конституції та з конодавства відповідної держави.

Отже, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади на рівні спеціфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та

здійснюється на основі окремого типу властності – комунальної (муніципальної) властності. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

Незважаючи на специфічну природу місцевого управління місцевого самоврядування, з демократичного режиму їх не слід розривати, тим більше, протиставляти. Місцеве управління самоврядування – не типи, якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, навпаки, доповнюють одна одну. Існуючі місцеве самоврядування та його органи зовсім не передбачають 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 наближенню до них рівності, тож ефективно й оперативно управління місцевими справами.

1.1.2. Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – з різною від його співвідношення з державною владою і обсягу 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 мінімальній втручанні з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Так, Конституція *Королівства Іспанія* від 1978 року⁹ містить окремий розділ, присвячений цьому питанню. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» включає три глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою зasadою організації місцевого самоврядування в Іспанії є з'ясування ст. 137 Конституції *принцип автономії*, згідно із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою

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

кріни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території – (Comunidad autónoma) володіють автономією при вирішенні своїх справ.

Згідно з Іспанією існує 17 автономних територій (п'ять областей та 12 регіонів), що включають у себе 50 провінцій і більше восьми тисяч муніципалітетів, у кожній дві міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки. Модель іспанської автономії передбачає, що статус моврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» (Nacionalidades históricas) як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Каталонія, Галісія), а й кожен із муніципалітетів та провінцій. Розмежування компетенцій 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 органами місцевого самоврядування. Поряд із цим, питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, 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 ч. 2 ст. 148. Конституційне закріплення виключної компетенції автономних територій є такою 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, щодо яких автономні території можуть приймати рішення локального рівня, такі як законодавчі норми – за умов дотримання принципів, основних директив, встановлених 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 дміністративної юстиції стосовно автономного управління його регламентних норм; г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету.

Відповідно до Конституції *It лійської Республіки* від 1947 р.¹⁰ (у ред кції Конституційного з кону № 3 від 18.10.2001) комуни (гром ди, іт. Comuni, нг. Municipalities), провінції, столичні міст т обл сті, які є територі льними одиницями, що скл д ють дміністр тивно-територі- льний устрій Іт лії, є « втономними утвореннями з вл сним ст тусом, повнов женнями і функціями» (ст. 114). Конституція визн ч є, що з ко- нод вч вл д н лежить держ ві т обл стям, вст новлюючи при цьому сфери їх виключної, т кож конкуруючої компетенції (ст. 117). В основу розмежув ння компетенції між гром д ми, провінціями, столичними міст ми, регіон ми т держ вою покл дено принципи «субсиді рності, диференці ції і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Т к, до від ння комун н ле- жить викон ння всіх дміністр тивних функцій, з винятком тих, які для з безпечення їх одн кового викон ння н д ні провінціям, столич- ним міст м, обл стям т держ ві (ч. 1 ст. 118). Крім того, у Конституції міститься конституційн г р нтія підтримки вир женню ініці тиви гро- м дян ми: «держ в , обл сті, столичні міст , провінції т комуни сприя- ють с мостійній ініці тиві гром дян і їх об'єдн нь – щодо їх діяльності в суспільних інтерес х н з с д х принципу субсиді рності» (ч. 4 ст. 118).

Про н лізув вши положення Конституції Іт лії, доходимо висновку, що для орг ніз ції с моврядув ння у цій держ ві з стосо- в но модель втономії, оскільки всі територі льні одиниці визн ються втономними утвореннями з вл сним ст тусом. Водноч с існує дмі- ністр тивн децентр ліз ція, що є якісною х р ктеристикою системи держ вної вл ди. Про це свідчить н ведене вище конституційне поло- ження – «повною мірою здійснює дміністр тивну децентр ліз цію в з лежних від держ ви служб х» (ст. 5).

В орг ніз ції місцевої публічної вл ди *Фр нція* пішл шляхом децентр ліз ції. До 1980 року це бул досить центр лізов н держ в , проте проведені реформи створили умови для децентр ліз ції вл ди т демокр тиз ції системи публічної дміністр ції. Передумовою прове- дення реформи, спрямов ної н децентр ліз цію, був ктивний у 1970-х рок х рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під ч с дин - мічної децентр ліз ції 1982 року. Впродовж 1982–1986 років у *Фр нції* було прийнято більше 40-к з конів, спрямов них н децентр ліз цію.

Однією з головних цілей реформи бул модерніз ція дміністр тив- ної системи через підвищення її зд тності відповід ти щоденним потре- б м н селення і сприяти ре ліз ції місцевих проектів економічного роз- витку. З коном від 1982 року «Про пр в і свободи комун, деп рт ментів

10 Конституція Італійської Республіки (1947 р.) // <http://www.senato.it/documenti/repository/istitutuzionecostituzioninglese.pdf>.

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 в місцях. Таким чином, еволюція змін в адміністративній системі розпочалася ще до 1981 року, коли виникли тенденції поширення відповідні суспільні очікування, зокони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес.

Проте варто згадати, 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, надаючи публічних послуг населенню стало ще ефективнішим.

Остаточні етапи реформи, як ще не вважеться завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним законом від 28.03.2003. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визначено «територіальні колективи» – комуни (громади, фр. communes), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і з морські колективи. *Територіальні колективи* (фр. collectivités territoriales) мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надане відповідному рівні. При дотриманні передбачених з коном умов територіальні колективи вільно управління виборними органами і володіють регуляторною владою при здійсненні своєї компетенції (ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 1958 р.¹¹). 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, звичайно кожорганізують систему місцевої публічної влади на основі принципу децентралізації. При цьому утворюється система публічної адміністрації, що включає, з одного боку,

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

с моврядні території льні громад з орг н ми, що ними утворюються т є відповід льними перед ними, з іншого – місцеві орг ни держ вної вл ди, що виконують окремі з г льнодерж вні функції, які недоцільно перед в ти орг н м місцевого с моврядув ння, т здійснюють контроль з з конністю діяльності ост нніх. Т ким шляхом пішл , зокрем , *Польськ Республік* , у якій з 1989 року здійснюв лись дміністр тивн т дміністр тивно-територі льн реформи. Вони проходили у кільк ет пів:

- I. Відродження с моврядув ння н рівні гмін (1989 р.);
- II. Прийняття з кону «Про територі льне с моврядув ння» від 8.03.1990;
- III. Ре ліз ція прогр ми розширення повнов жень великих міст (1994–1996 рр.);
- IV. Реформ дміністр тивно-територі льного устрою (1998–1999 рр.).

Проведен реформ з безпечил децентр ліз цію т г р нтув л пр во територі льних громад н с мостійне вирішення місцевих спр в.

У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польщ ¹² з зн ч еться, що територі льний устрій держ ви з безпечує децентр ліз цію публічної вл ди. А відповідно до ст. 16 Конституції, н селення кожної територі льної одиниці Республіки Польщ ст новить с моврядну громад (територі льний колектив); місцеве с моврядув ння бере уч сть у здійсненні публічної вл ди; публічні з вд ння, що н леж ть місцевому с моврядув нню, воно виконує від вл сного імені і під вл сну відповід льність.

1.1.3. Становлення й розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні

Після проголошення нез лежності в *Укр їні* т кож пост л проблем орг ніз цієї місцевої публічної вл ди відповідно до проголошеного принципу демокр тичної держ ви. Ф ктично з 1990 року в Укр – їні розпоч вся процес децентр ліз цієї вл ди. Т к, 7 грудня 1990 року Верховн Р д Укр їнської РСР 12-го склик ння прийнял З кон УРСР «Про місцеві Р ди н родних депут тів Укр їнської РСР т місцеве с моврядув ння»¹³, де місцеве с моврядув ння визн ч лося як «територі льн с моорг ніз ція громад для с мостійного вирішення без-

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

13 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.

посередньо бо через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів України іншої Республіки та власної фінансово-економічної бази».

Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради і народних депутатів (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. Закон виходив з теорії дедукцізму місцевого самоврядування, що значило 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. значилося: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в місті, 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»¹⁴, яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовується всього інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням; з міст державних адміністрацій, з проведених новою редакцією Закону про місцеве самоврядування 1992 року, знову відновлювалися виконувачі комітетів. Згідно із Законом 1994 року, всі місцеві Ради, від сільських до обласних, ставали органами місцевого самоврядування, і в них могли додатково покладатися функції органів державної влади. Іншими словами, Закон від 1994 року поширив місцеве самоврядування на всі рівні адміністративно-територіального устрою України, не лише на рівень населених пунктів, як це передбачалося Законом 1992 року.

Наступні реформи місцевого рівня публічної влади були зумовлені прийняттям Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України «Про основні засади організації функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Цей етап реформування з своїм змістом став згорганням децентралізації. Він передбачав ліквідацію виконувачів комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севітопольської

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

міських, районних у містах районів¹⁵. Відповідно до Конституційного Договору, Указом Президента від 30.12.1995 головним очолюваним ними виконавчим комітетом сільських, селищних і міських районів було делеговано повноваження органів державної виконавчої влади та встановлено відповідальність з невиконанням обов'язків виконавчих делегованих повноважень перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, та кожними відповідними головами державних адміністрацій¹⁶.

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 централізованої системи так званої «матрьошки» (коли райони різних рівнів перебували у відносини підпорядкування) до децентралізованої зрозумілої американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.). Тому закріплення нестайливих основних функцій місцевого самоврядування в Конституції України – як квітіння вищої юридичної сили – мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку.

Нині цьому етапу розвитку України як демократичної держави, що намагається побудувати децентралізовану систему публічної влади, Конституція відіграла велику роль. По-перше, вона найвищому зсудичному рівню закріпила провадження місцевим самоврядуванням (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування є однією із засад конституційного ладу України – ст. 7 Конституції України¹⁷). По-друге, Конституція чітко визначила недержавну природу місцевого самоврядування. По-третє, вона дала змогу чітко децентралізувати владу.

Проте сьогодні, на наш погляд, чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й

15 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.

16 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.

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

певною мірою його стримують. Причини ж недостатньої ефективності місцевої публічної влади, як видно з класичної моделі, Конституція України містить бачення про те, що місцеве самоврядування – це приватна територіальна громада сел, селищ, міст здійснює управління місцевими справами. Таке формулювання допускає можливість фактичної відмови громади від самоврядування, бо ж неповної, не належної його реалізації в умовах низького рівня правосвідомості і приватної культури населення даної територіальної одиниці.

Громади можуть здійснювати свої приватні справи (через форми прямої демократії) або через органи місцевого самоврядування: представницькі (сільські, селищні, міські ради) та виконавчі. Ці суб'єкти діють на первинному (баченому) рівні місцевого самоврядування.

Водночас Конституція закріплює 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, відтак приватні самоврядування не володіють. Вказані представницькі органи, таким чином, утворюють так званий вторинний (похідний) рівень самоврядування.

Зуважимо, що і на баченому, і на похідному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. На баченому 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 властивих виконавчих органів у представницьких органах цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого органу районної та обласної ради (ч. 4 ст. 141). Згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁸ виконавчий орган районних та обласних рад не здійснює управлінських функцій, обмежує свою діяльність організаційно-літчим та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради (ч. 2 ст. 58). Звідси – невиправданно широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі

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

організм є моврядування зобов'язаний відповідно до закону делегувати виконувати функції місцевого самоврядування.

Тож особливістю української моделі організмів цієї влади в місцях є те, що місцеві органи виконувачі влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але 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 місцевої 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 подальше децентралізація. При цьому вживаючи замість використання позитивного досвіду з зарубіжних, зокрема, європейських держав, що вже пройшли шлях децентралізації.

1.2. КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

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

Однією із перших конституцій, де згадувалося про місцеве управління, була Конституція Бельгії від 1831 року. У XX 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 природу держави та прагненням впровадити вимоги міжнародних 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 зокрема (Розділ II Основного Закону ФРН від 1949 р., Гл. VIII Конституції Нідерландів від 1983 р.) або у спеціальному

розділі, присвяченому виключно цим орг н м (Розділ XII Конституції Фр нції від 1958 р., Гл в VII Конституції Республіки Польщ від 1997 р.).

Ан ліз змісту конституційного регулюв ння місцевого с моврядув ння у з рубіжних держ в х з свідчує різний обсяг регулюв ння пр - вових спектрів с моврядув ння – від дет льного до л конічного, що д е підст ви поділити конституції з рубіжних держ в з цим критерієм н декільк груп. Т к кл сифік ція д є змогу кр ще осягнути особливості регулюв ння місцевого с моврядув ння у кр їн х Європи т сприятиме ефективнішому використ нню позитивного досвіду з рубіжних держ в.

З лежно від обсягу пр вового регулюв ння місцевого с моврядув ння у конституціях, їх можн поділити н :

- 1) Конституції, які містять конституційні основи місцевого с моврядув ння бо які дет льно регулюють місцеве с моврядув ння;
- 2) Конституції, в яких місцеве с моврядув ння г р нтов но, т кож фр гмент рно з кріплено окремі його спекти (через конституційний інститут політичних пр в гром дян, конституційне регулюв ння відносин вл сності т конституційно з кріплену фін нсову систему держ ви);
- 3) Конституції, які не регулюють місцевого с моврядув ння.

Н йбільш чисельною серед європейських держ в є перш груп конституцій, що є свідченням їх ст влення до місцевого с моврядув ння як до фонд мент льної з с ди конституційного л ду т в жиливого конституційно-пр вового інституту. Дет льне пр вове регулюв ння місцевого с моврядув ння прит м нне, зокрем , Федер льному конституційному з кону Австрії від 10.11.1920, у якому чітко регл менто в но пр вовий ст тус гром ди як суб'єкт місцевого с моврядув ння, її функції, структуру сформов них гром дою орг нів, їх повнов ження, розподіл компетенції між Федер цією т орг н ми місцевого с моврядув ння, вст новлено можливість делегув ння повнов жень орг н м місцевого с моврядув ння, порядок вз ємодії орг нів місцевої гром ди з федер льними орг н ми упр вління т судовою гілкою вл ди тощо.

Дет лізов ний підхід до регулюв ння пит нь функціонув ння місцевої публічної вл ди міститься і в Конституції Бельгії від 07.02.1831, про яку зг дув лося вище, і в Конституціях Іт лійської Республіки, Королівств Ісп нії, Фр нцузької Республіки, що були предметом н лізу у попередньому підрозділі цієї пр ці, у конституціях Португ лії від 1976 р., Греції від 1975 р., т кож низки інших держ в.

Вибір між дет льним конституційним регулюв нням місцевого с моврядув ння т вст новленням лише конституційних основ місцевого

с моврядув ння у європейських кр ін х ч сто зумовлюється певними історико-політичними причин ми. Т к, перехід від вторит рного політичного режиму до демокр тичного з звич й супроводжув вся дет льним конституційним регулюв нням демокр тичних з с д устрою держ ви т конкретних мех нізмів їх ре ліз ції. У т ких кр ін х місцеве с моврядув ння, що скл д є основу демокр тичної орг ніз ції вл ди, ст ло предметом дет льної регл мент ції у конституційних текст х (Греція, Португ лія, постсоці лістичні держ ви).

Вибір методів т обсягів конституційного регулюв ння місцевого с моврядув ння у держ в х Європи зумовлений і порядком внесення змін до конституції. У більшості держ в, у яких процедур внесення змін до Конституції не є скл дною, місцеве с моврядув ння врегулюв но дет льно (Португ лія, Слов чин , Угорцин , інші держ ви). Водноч с, у держ в х, у яких внесення змін до тексту конституцій відбу в еться з скл дною процедурою т вим г є кв ліфіков ної більшості голосів членів п рл менту бо з твердження рішенням референдуму, передб ч ються лише конституційні основи місцевого с моврядув ння (Ірл ндія, Ісп нія, Польщ т ін.).

Некодифіков н Конституція Швеції й Основний з кон Фінляндії містять лише б зові з с ди орг ніз ції місцевої публічної вл ди. У «Формі пр вління» від 27 лютого 1974 р., як одному з конституційних з конод вчих ктів Швеції, з зн ч еться, що «в держ ві існують первинні комуни і л ндстинг комуни. Пр во ухв люв ти рішення в них м ють виборні збори. Комуни можуть стягув ти под тки для викон ння своїх з вд нь». У § 51 розділу 4 Конституційного кт Фінляндії від 19 липня 1919 р. (що діяв до ухв лення нової Конституції у 1999 р.) вк зув лося, що «упр вління комун ми повинно ґрунтув тися н гром дському с моврядув нні відповідно до вимог, передб чених відповідними з кон ми».

Менш дет льне конституційне регулюв ння місцевого с моврядув ння х р ктерне й для держ в із федер тивним устроєм, щопр вд , з винятком Австрійської Республіки. Т к, в Основному З коні ФРН від 1949 року лише з зн ч еться, що «в землях, округ х т гром д х н род повинен м ти предст вництво, створене шляхом з г льних, прямих, вільних, рівних і т емних виборів... Гром д м м є бути н д но пр во регулюв ти у р мк х з кону під свою відповід льність усі спр ви місцевої спільноти» (ст. 28).

Д лі окреслимо н лежність конституцій держ в Європи до того чи іншого виду з под ною вище кл сифік цією т н звемо норми, що регулюють орг ніз цію публічної вл ди н місцях:

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 ¹⁹ від 10 листопада 1920 р. зі змінами.	Розділ IV. «Закон про виконавчу владу земель». Підрозділ С. «Муніципалітети». Статті 115, 116, 116, 117, 118, 118, 119, 119, 120.
Конституція Князівства Ліхтенштейн від 05 жовтня 1921 р. зі змінами від 2000–2003 рр. ²⁰	Глава IX. «Адміністративні органи цивільної службовці»: стаття 108 (<i>вимога щодо принесення присяги муніципальним службовцем</i>), стаття 109 (<i>відповідальність органів місцевого самоврядування муніципальних службовців</i>). Глава X. «Питання місцевого самоврядування»: статті 110–111.
Конституція Ірландії від 29 грудня 1937 р. зі змінами. ²¹	Стаття 28А «Місцеве самоврядування» (включення п'яти частин, які детально регулюють структуру місцевого самоврядування).
Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. зі змінами.	«Основоположні принципи»: стаття 5 (<i>принципи автономії та децентралізації</i>). Глава V. «Регіони, провінції, муніципалітети»: статті 114, 116–123, 126–127, 131–133.

19 Федеральний конституційний закон Австрії (1920 р.) // http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erz/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.

20 Конституція Князівства Ліхтенштейн (1921 р.) // www.liechtenstein.li/en/pdf-fi-staat-verfassung-sept2003.pdf.

21 Конституція Ірландії (1937 р.) // www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Constitution%20of%20Ireland.pdf.

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Республіки Угорщин від 20 серпня 1949 р. зі змін ми, внесеними у 2004 р. Актом № CIV.	<p>Гл в I. «Основні положення»: ст ття 12 (<i>Держ в пов ж є вл сність орг нів місцевого с моврядув ння</i>).</p> <p>Гл в VII. «Уряд»: пункт d) ч стини першої ст тті 35 (<i>Уряд г р нтує у співпр ці з Міністром внутрішніх спр в моніторинг юридично зн чимих дій орг нів місцевого с моврядув ння</i>).</p> <p>Гл в IX. «Місцеве с моврядув ння»: ст тті 41–44/с.</p> <p>Гл в XII. «Основні пр в і обов'язки»: ст ття 70 (<i>пр во бути обр ним до орг нів місцевого с моврядув ння</i>).</p> <p>Гл в XIII. «Основні принципи виборів»: ст ття 71 (<i>вибори членів предст вницьких орг нів місцевого с моврядув ння т мерів</i>).</p>
Конституція Фр нцузької Республіки від 4 жовтня 1958 р. зі змін ми ст ном н 23 липня 2008 р.	<p>Розділ XII. «Про територі льні гром ди»: ст тті 72–75-1.</p> <p><i>Конституційне регулюв ння було істотно дет лизов но після внесення ост нніх змін.</i></p>
Конституція Республіки Кіпр від 16 серпня 1960 р.	Ч стин XII. «Різні положення»: ст тті 173–178.
Конституція Князівств Мон ко від 16 грудня 1962 р. зі змін ми.	Розділ IX. «Комун »: ст тті 78–87.
Конституція Великого Герцогств Люксембург від 17 жовтня 1868 р. зі змін ми.	Гл в IX. «Комуни»: ст тті 107–108.
Конституція Греції від 11 червня 1975 р. із змін ми ст ном н 27 червня 2008 р.	Розділ VI. «Адміністр ція», Гл в перш «Орг ніз ція дміністр ціі»: ст тті 101–102.

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. зі змінами ст. ном. 2005 р. (сьомі зміни).	«Основні принципи»: ст. 6 (принципи пов. до острівної вт. номної системи місцевого самоврядування, субсидійності, вт. номії місцевих вл., демократичної децентралізації публічної адміністрації). Ч. ст. VII. «Автономні регіони»: ст. тт. 225–234. Ч. ст. VIII. «Місцеве самоврядування». Розділ I. «Загальні принципи»: ст. тт. 235–243. Розділ II. «Приходи»: ст. тт. 244–248. Розділ III. «Муніципалітети»: ст. тт. 249–254. Розділ IV. «Адміністративні регіони»: ст. тт. 255–262. Розділ V. «Організація місцевої влади мешканців»: ст. тт. 263–265. Ч. ст. IX. «Публічна адміністрація»: ст. тт. 266–272.
Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 р. зі змінами.	Розділ VIII. «Територіальна організація держави», Гл. в. 1. «Загальні принципи»: ст. тт. 137–139, Гл. в. 2. «Про місцеву адміністрацію»: ст. тт. 140–142, Гл. в. 3. «Про вт. номні території»: ст. тт. 143–158.
Конституція Королівств Нідерландів від 17 лютого 1983 р.	Гл. в. 7. «Провінції, муніципалітети, органи водного контролю та інші органи публічної влади»: ст. тт. 123–136.
Конституція Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 р. зі змінами.	Гл. в. II. «Основні засади»: ч. ст. перш. ст. тт. 4 (зрештою про місцеву вт. номну самоврядування). Гл. в. VI. «Місцеве вт. номне самоврядування»: ст. тт. 132–137.
Конституція Республіки Болгарія від 13 липня 1991 р. зі змінами ст. ном. 1 січня 2008 р.	Гл. в. перш. «Фундаментальні принципи»: ст. тт. 2 (щодо визначення місцевого самоврядування). Гл. в. сьом. «Місцеве самоврядування та місцеві адміністрації»: ст. тт. 135–146.

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Республіки М'кедонія від 17 листопада 1991 р. зі змінами ст. ном. н. 7 грудня 2005 р.	Розділ I. «Основні положення»: пункт дев'ятий ч. стини першої ст. тті 8 (<i>місцеве самоврядування визнано основоположною цінністю конституційного ладу Республіки М'кедонія</i>). Розділ V. «Місцеве самоврядування»: ст. тті 114–117.
Конституція Румунії від 21 листопада 1991 р. зі змінами ст. ном. н. 29 жовтня 2003 р.	Ч. стин I. «Згальні принципи»: ст. ття 3 «Територія». Ч. стин II. «Основні права, свободи та обов'язки»: ч. стин друг. ст. тті 37 «Провобути обраним» (<i>виборчий ценз щодо публічного виборчого права до органу місцевого самоврядування</i>). Ч. стин III. «Публічні влади», Розділ V. «Публічний адміністративний орган»: ст. ття 120 «Основні принципи», ст. ття 121 «Комунітатні та міські влади», ст. ття 122 «Рад провінції», ст. ття 123 «Префект». Ч. стин VI. «Економіка та публічні фінанси»: ч. стин II ст. тті 136 «Власність» (<i>власність адміністративно-територіальної одиниці</i>), ч. стин перш. ст. тті 137 «Фінансові системи» (<i>фінансові ресурси адміністративно-територіальної одиниці</i>), ч. стини I, IV ст. тті 138 «Національний публічний бюджет» (<i>місцеві бюджети комун, міст та провінцій</i>), ч. стин II ст. тті 139 «Податки, збори та інші внески» (<i>місцеві податки і збори</i>).

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Республіки Словенія від 23 грудня 1991 р. зі змін ми ст ном н 27 червня 2006 р.	<p>Розділ I. «З г льні принципи»: ст ття 9 (г р нтув ння місцевого с моврядув ння).</p> <p>Розділ II. «Пр в людини т основні свободи»: ст ття 43 (рівні можливості чоловіків і жінок щодо виборів до орг нів місцевого с моврядув ння), ст ття 64 (предст вництво іт лійської т угорської гром д у орг н х місцевого с моврядув ння).</p> <p>Розділ V. «Місцеве с моврядув ння»: ст тті 138–145.</p> <p>Розділ VI. «Публічні фін нси»: ст тті 146–149 (місцеві бюджети, н дходження до місцевих бюджетів).</p> <p>Розділ VII. «Конституційність т з конність»: ст тті 153–154 (кти орг нів місцевого с моврядув ння).</p>
Конституція Республіки Естонія від 28 червня 1992 р. зі змін ми	Гл в XIV. «Місцеве с моврядув ння»: ст тті 154–160.
Конституція Слов цької Республіки від 1 жовтня 1992 р. зі змін ми.	<p>Гл в третя. Розділ перший «Економік Слов цької Республіки»: ст тті 58–59 (місцеві бюджети, н дходження до місцевих бюджетів).</p> <p>Гл в третя. Розділ другий «Верховне контрольне упр вління Слов цької Республіки»: ст ття 60 (контроль з веденням господ рств орг н ми публічної вл ди гром д і території льних одиниць більш високого рівня, т кож – юридичними особ ми, з снов ними орг н ми публічної вл ди гром д бо території льних одиниць вищого рівня).</p> <p>Гл в четверт . «Територі льне с моупр вління», ст тті 64–71.</p>
Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. зі змін ми.	Гл в X. «Місцеве с моврядув ння т упр вління»: ст тті 119–124.

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. зі змін ми, внесеними Актом № 515/2002 у 2002 р.	Гл в перш «Основні положення»: ст ття 8 (конституційн г р нтія місцевого с моврядув ння). Гл в сьом «Територі льне с моврядув ння»: ст тті 99–105.
Конституція Андорри від 28 квітня 1993 р.	Розділ VI. «Територі льн структур »: ст тті 79–84.
Конституція Російської Федер ції від 12 грудня 1993 р. зі змін ми ст ном н 30 грудня 2008 р.	Розділ перший. Гл в 1 «Основи конституційного л ду», ч стин друг ст тті 3 (здійснення н родом вл ди через орг ни місцевого с моврядув ння), ч стин друг ст тті 8 (з хист муніцип льної форми вл сності), ст ття 12 (конституційні основи місцевого с моврядув ння), ч стин друг ст тті 15 (обов'язок орг нів місцевого с моврядув ння дотримує тись Конституції Російської Федер ції т з конів). Розділ перший. Гл в 8. «Місцеве с моврядув ння»: ст тті 130–133.
Конституція Бельгії (консолідов ний текст) від 17 лютого 1994 р. зі змін ми ст ном н 29 грудня 2008 р.	Гл в VIII. «Про уст нови провінцій т муніцип літетів»: ст тті 162 – 166.
Конституція Республіки Молдов від 18 серпня 1994 р.	Розділ III. «Публічн вл д ». Гл в VIII. «Публічне упр вління»: ст тті 109–113.
Конституція Республіки Вірменія від 5 липня 1995 р. зі змін ми.	Ст ття 88.1. (Щодо порядку призн чення т компетенції м рзпетів (губерн торів)). Гл в 7. «Місцеве с моврядув ння»: ст тті 104, 104.1, 105, 105.1, 106–108, 108.1, 109, 110.
Конституція Республіки К з хст н від 13 серпня 1995 р. зі змін ми.	Розділ VIII. «Місцеве держ вне упр вління і с моупр вління»: ст тті 85–89.
Конституція Азерб їдж нської Республіки від 12 листоп д 1995 р. зі змін ми.	Ст ття 124. Місцеві орг ни викон вчої вл ди. Розділ 4. «Місцеве с моврядув ння». Гл в IX. «Муніцип літети»: ст тті 142–146. ч стин п'ят ст тті 148, ст ття 150 «Акти муніцип літетів».

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Республіки Білорусь від 24 листопада 1996 р. зі змінами ст. ном. н. 17 жовтня 2004 р.	Розділ V. «Місцеве управління та самоврядування»: ст. тті 117–124.
Конституція Республіки Польща від 02 квітня 1997 р.	Розділ I. «Республіка»: ст. тті 15–16. Розділ VII. «Місцеве самоврядування»: ст. тті 163–172.
Конституція Республіки Сербія від 30 вересня 2006 р.	Розділ I. «Конституційні принципи»: ст. тті 12 «Автономія провінцій та місцевого самоврядування». Розділ III. «Економічні системи та публічні фінанси»: ст. тті 86–89 (щодо прав властивості автономних провінцій та самоврядних одиниць), ст. тті 91–94 (місцеві бюджети, надходження до місцевих бюджетів). Розділ VII. «Територіальна організація»: ст. тті 176–193 (статус автономних провінцій та самоврядних одиниць). Розділ VIII. «Конституційність та законність»: ст. тті 195–196, 198 (критерії організації публічної влади автономних провінцій та самоврядних одиниць).
Конституція Чорногорії від 19 жовтня 2007 р.	Четвертий розділ. «Права та свободи людини». Розділ 1. «Загальні положення»: ст. тті 22 (зобов'язання прав місцевого самоврядування). Четвертий розділ. «Організація влади». Розділ 4. «Місцеве самоврядування»: ст. тті 113–117.

Прикметно, що конституційні зміни, спрямовані на встановлення приписів із нормативного врегулювання порядку здійснення місцевого самоврядування, зокрема, статусу громадських органів – у низці країн були здійснені впродовж останнього десятиліття. Зокрема зміни до Конституції Ліхтенштейну щодо участі у виборках до місцевого самоврядування та щодо статусу суб'єктів влади повноважень у комунах були внесені в 2000–2003 роках. Також майорландську Конституцію в 2001 році було доповнено положеннями щодо визначення вживості 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.

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 Королівств Норвегія від 17 травня 1814 р. зі змінами ст. ном. н. 20 лютого 2007 р.	С. «Пр в гром дян т з конод вч вл д »: ст ття 58 (голосув ння до п рл менту повинно відбув тись у кожному муніцип літеті окремо). Е. Ч стин 5 ст тті 100 (пр во кожного н доступ до документів муніцип льної дміністр ції).
Конституція Республіки Л твія від 15 лютого 1922 р. зі змінами ст. ном. н. 31 грудня 2007 р.	Розділ VIII. «Основні пр в людини»: ст ття 101 (пр во гром дянин Л твії т гром дянин ЄС н уч сть у роботі орг нів місцевого с моврядув ння т виборність орг нів місцевого с моврядув ння), ст ття 104 (пр во кожного н звернення до орг ну місцевого с моврядув ння).
Конституція Республіки Ісл ндія від 17 червня 1944 р. зі змінами.	Ст ття 78 (пр во муніцип літетів вирішув ти пит ння місцевого зн чення).
Основний З кон Федер тивної Республіки Німеччин від 23 травня 1949 р. зі змінами ст. ном. н. 03 січня 2008 р.	II. «Федер ція т Землі»: ст ття 28 [Конституції Земель – Автономія Муніцип літетів] (пр во гром дянин Німеччини т гром дянин держ ви ЄС н уч сть у роботі орг нів місцевого с моврядув ння т виборність орг нів місцевого с моврядув ння, т кож г р нтії фін нсової с мостійності муніцип літетів).
Конституційний Акт Д нії від 05 червня 1953 р.	Ч стин VIII: §82 (пр во муніцип літетів вирішув ти пит ння місцевого зн чення), §86 (пр вило щодо виборчого цензу н місцевих вибор х).
Конституція Республіки Туреччини від 07 листопа д 1982 р. зі змінами ст. ном. н. 05 червня 2008 р.	Розділ IV. «Упр вління». Гл в 2. «Місцеві дміністр ції»: ст ття 127 (здійснення місцевого упр вління).

Назва Конституції	Повнота регулювання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції
Конституція Грузії від 24 серпня 1995 р. зі змін ми ст ном н 27 грудня 2006 р.	Розділ I. «З г льні положення». Ч стин 4 ст тті 2. (ст тус місцевого с моврядув ння визн ч сться Орг нічним З коном Грузії).
Основний З кон Королівств Швеція «Форм пр вління» від 27 лютого 1974 р. зі змін ми.	Гл в 1. «Основні принципи форми пр вління»: ст ття 7 (конституційн г р нтія місцевого с моврядув ння). Гл в 8. «З кони т інші приписи», ст ття 5 (відсильне положення щодо орг ніз ції місцевого с моврядув ння З коном), ст ття 9 (можливість делегув ння Ріксд гом повнов жень щодо вст новлення зборів – комун м). Гл в 11. «Пр восуддя і упр вління»: ст ття 6 (можливість делегув ння дміністр тивних функцій комун м, фізичним т юридичним особ м, т кож об'єдн нням гром дян), ст ття 7 (щодо неможливості втруч ння в діяльність орг нів місцевого с моврядув ння).
Федер льн Конституція Швейц рської Конфедер ції від 18 квітня 1999 р. зі змін ми ст ном н 30 листоп д 2008 р.	Ч стин друг «Основоположні пр в , гром дянство т соці льні цілі». Гл в 2. «Гром дянство т політичні пр в »: ст ття 39 (ре ліз ця політичних пр в у спр в х комуни). Ч стин третя. «Конфедер ція, к нтони т комуни». Гл в 1. «Вз емовідносини між Конфедер цією т к нтон ми». Розділ 3. «Комуни», ст ття 50 (конституційн г р нтія втономії комун). Гл в 3. «Фін нсов систем »: ст тті 129, 134 (можливість комун вст новлюв ти місцеві под тки).
Конституція Фінляндії від 11 червня 1999 р.	Гл в 2. «Основні пр в і свободи»: ст ття 14 (пр во уч сті у місцевих вибор х і референдум х). Гл в 11. «Упр вління і с моврядув ння», ст тті 119–122 (г р нтують місцеве с моврядув ння т містять відсильні положення щодо місцевих орг нів викон вчої вл ди, орг нів місцевого т регіон льного с моврядув ння, принципів упр вління муніцип льними одиницями).

Н зв н груп конституцій держ в Європи є кількісно меншою ніж перш груп . Фр гмент рне конституційне регулюв ння місцевого с моврядув ння у цих кр їн х було обумовлене низкою причин:

- по-перше, високим рівнем демокр тичності політичного режиму у держ ві т збереженням первісних конституційних тр дицій, згідно з якими місцеве с моврядув ння не було предметом конституційного регулюв ння (Д нія, Ісл ндія, Норвегія, Швеція, Л твія);
- по-друге, високим рівнем демокр тичності політичного режиму у держ ві, що з формою держ вного устрою є федер цією, відт к дет льне конституційне регулюв ння місцевого с моврядув ння міститься у конституційних кт х суб'єктів федер ції (Федер тивн Республік Німеччин , Швейц рськ Конфедер ція);
- по-третє, існуючим у держ ві мех нізмом пр вового регулюв ння місцевого с моврядув ння орг нічним з коном, що, з одного боку, є продовженням Конституції т х р ктеризується підвищеною ст більністю порівняно з іншими з кон ми, з іншого – до т кого з кону легше внести зміни, ніж безпосередньо до тексту Конституції;
- по-четверте, позицією жорсткого центр лізму, яку держ в кл де в основу орг ніз ції системи публічної вл ди (Туреччин).

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 08 липня 1974 року зі змінами станом на 14 грудня 2005 року

Конституція Боснії та Герцеговини від 14 грудня 1995 року

У вищен ведених конституціях держ в Європи місцеве с моврядув ння безпосередньо не регулюється, що зумовлено геогр фічним ф ктором (невелик територія: В тик н, М льт , С н-М рино), особливістю ст новлення т розвитку держ ви (Боснія і Герцеговин). Ця груп є н ймеш чисельною т з свідчує, що винятки тільки підтверджують з г льне пр вило.

Зв ж ючи н досвід конституційного регулюв ння місцевого с моврядув ння у держ в х Європи, в Укр їні в рто сформува ти чітку

позицію з цього питання визначитись із характером правового регулювання питань самоврядування. Врховуючи період тоталітарного вторитного минулого, в Україні ктульн потреб безпосереднього регулювання стусу місцевого самоврядування у Конституції, що є гарантією його функціонування, стлого розвитку з хисту, і, як н слідок – демократичного політичного режиму.

Водночас, врховуючи жорсткий характер Конституції України (складний порядок внесення до неї змін), при реформуванні місцевого самоврядування доцільно відмовитись від згідного 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, мєбути визначен його системі з стереження про детальне його регулювання з конми. Тким чином, з одного боку, буде забезпечено конституційне гарантування місцевого самоврядування, з іншого – з забезпечено широке поле для маневру щодо його розвитку та вдосконалення.

1.3. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДОКУМЕНТАХ РАДИ ЄВРОПИ

Для Європи особливого значення нбул практик розробки та прийняття багаторонніх міжнародних договорів держав-членів Ради Європи, що визначають з конодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії. Серед тих договорів варто відзначити:

Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами обох держав (1980)²², як нбул чинності у 1981 році (для України – 22 грудня 1993 року²³) та визначені місцевими і регіональними органами влади провоні співпрацю позначені кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва між громадами, регіонального, міського та сільського розвитку, охорони

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

23 Постанова Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.» від 14.07.1993 № 3384-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – ст. 370.

довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, та кожну з інших форм допомоги у різних сферах. Вони включають моделі угод стосовно регіонального транспортно-інфраструктурного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища.

Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (1992 р.)²⁴, яка була чинною у 1998 році та спрямована на збереження й захист історичних регіональних та міноритарних мов, насамперед мов, яким загрожують вимирання. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та зобов'язує союзу інформувати. В Україні Хартія була чинною з 2003 року²⁵.

Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.)²⁶, яка встановлює принцип, згідно з яким держави з можливістю повинні гарантувати іноземним громадянам громадсько-політичні права, включно з правом брати участь у виборі в місцеві органи публічної адміністрації.

Європейську хартію міст (1992 р.)²⁷, 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, збереження 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 зохочують молодість зайняти активну позицію щодо змін, що відбуваються в їх містах чи регіонах.

Рамкову конвенцію про захист національних меншин (1995 р.)²⁸, яка була чинною у 1998 р. і стосується питань освіти, зобов'язує союзу інформувати та використовувати мов національних меншин. Вони також містять загальні положення, зокрема, щодо недискримінації та рівності між меншинами і рештою населення (зокрема, титульною мовою), свободи контингентів із тими, хто мешкає в інших країнах. Рамка з тим прикметно,

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

25 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.

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

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

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

що, будучи спрямованою на захист індивідуальних та колективних прав національних меншин, Конвенція не торкається вживих спектрів регіонального самоврядування, зокрема, територіальної організації меншин як форми їх внутрішнього політичного самовизначення. Норми Конвенції не передбачають обов'язкового, безумовного надання територіальної автономії та ким меншин чи зміни територіального устрою держави²⁹. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 року³⁰.

Окремо треба виділити Європейську хартію місцевого самоврядування (відкритою для підписання з 1985 р.)³¹, яку 15 липня 1997 року було ратифіковано Верховною Радою України³². Після набуття чинності у 1998 р., Хартія стала основою національного законодавства України. Європейська хартія місцевого самоврядування, позасумнівно, є пріоритетним документом серед неведених вище. Характеризуючи її зміст зглом, можна виділити такі найважливіші принципи, що є основоположними для формування європейської (демократичної) моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях:

1. *Визнання* місцевого самоврядування в національному законодавстві і, за можливості, у конституції (ст. 2).

2. *Реальності* місцевого самоврядування, що відносно ходить свій вияв в центруванні на суттєвому (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).

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

30 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.

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

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

5. Віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних громад, територій місцевих самоврядувань – з умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування – *тільки 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. Субсидійності (оптимальної децентралізації і реальної керуваності території), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, *які мають найбільш широкі повноваження з точки зору досягнення ефективності й економії* при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4).

8. Повноваженості місцевого самоврядування, невідчужуваності та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування *мають бути повними і виключними*. Вони не можуть бути *сумісними чи обмеженими*, якщо це не передбачено законом (ч. 4 ст. 4).

9. Адекватності 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, хоч і не віднесені до його компетенції, *але стосуються його прав та інтересів* (ч. 6 ст. 4).

11. Цілісності та непорушності території суб'єктів місцевого самоврядування – змін 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 кращого зростання муніципальних службовців, що дозволить *залучити до роботи в органи місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу* (ч. 2 ст. 6).

14. «Вільного мандату» депутатів представницьких органів місцевого самоврядування (*вільного здійснення ними своїх функцій*) (ч. 1 ст. 7).

15. Фінансового відшкодування витрат, понесених під час виконання мандат депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, також у разі необхідності відшкодування витрат чених доходів бюджету міста з виконання роботи 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 з кожною підставою основоположних правових принципів (ч. 3 ст. 7).

17. Встановлення меж обов'язків адміністративного нагляду з місцевим самоврядуванням відповідно до таких обставин, як:

- по-перше, форма підстави – нагляд може здійснюватися тільки згідно з процедурою у випадку, передбачених конституцією або законами;
- по-друге, визначення – нагляд має на меті тільки збереження дотримання законності конституційних принципів;
- по-третє, співмірністю з ходів контролюючих органів із тими інтересами, які вони мають на меті з хистити у процесі адміністративного нагляду (ст. 8).

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

- відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;
- формування принципів чистоти ресурсів зрахунок місцевих податків та зборів, розмір яких є достатньою встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;
- диверсифікований і підвищений рівень частоти фінансових систем, набір яких формується фінансовою основою місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність з реальним зростанням вартості виконання його завдань;
- фінансове вирівнювання територіїльних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;
- інформувати органи місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;
- незв'язаність конкретними проектами – дотримання, що надаються місцевим органам місцевого самоврядування;

- доступ орг нів місцевого с моврядув ння до н ціон льного ринку к піт лу (ст. 9).

19. Г р нтов ності пр в орг нів місцевого с моврядув ння н сво- боду соці цій т н співробітництво з орг н ми місцевого с моврядув ння іноземних держ в (ст. 10).

20. Пр вого з хисту місцевого с моврядув ння – пр в орг нів місцевого с моврядув ння використовув ти з соби пр вого з хисту для з безпечення вільного здійснення своїх повноз жень і пов ги прин- ципів місцевого с моврядув ння (ст. 11).

21. З стосув ння принципів Х ртії до всіх к тегорій (рівнів) орг нів місцевого с моврядув ння, існуючих у меж х території держ ви (ст. 13).

Треб н голосити, що під ч с р тифік ції Х ртії Укр їн не внесл жодних з стережень (хоч т к можливість передб чен в особливих положеннях цього міжн родно-пр вого кт), отже, взяв н себе обов'язок викон ння всіх без винятку викл дених у ній норм. Незв ж - ючи н це, низк принципів Х ртії не ре лізується в Укр їні, деякі з них вступ ють у суперечність із н ціон льними з конод вчими кт ми, що регулюють пит ння місцевого с моврядув ння. Це, зокрем , стосу- ється спеці льнодозвільного принципу діяльності орг нів т пос дових осіб місцевого с моврядув ння, передб ченого ст. 19 Конституції Укр - їни, т кож позб влення чинним н ціон льним з конод вством р йон- них т обл сних р д можливості м ти вл сні викон вчі орг ни. З огляду н це, н голосимо, що Конгрес місцевих т регіон льних вл д Європи н своїй V сесії, посил ючись н ст.3 п р гр ф 2 Європейської Х ртії місцевого с моврядув ння, рекомендув в Укр їні н д ти обл снім і р йонним р д м з конод вчу можливість м ти вл сні дміністр тивні орг ни, підзвітні їм т відповід льні перед ними³³.

Одноч сно підкреслимо, що Європейськ х ртія місцевого с моврядув ння говорить про місцеве с моврядув ння як про пр во орг - нів місцевого с моврядув ння будь-якого територі льного рівня (ст. 3), що передб ч є його з пров дження і в «штучних» дміністр тивно- територі льних одиницях (другого т третього рівнів територі льного устрою, не лише н б зовому рівні територі льних гром д). В жливо, н н ш погляд, вр ховув ти й те, що Європейськ х ртія регіон льного с моврядув ння, проект якої розроблений Конгресом місцевих і регіо- н льних вл д Європи н четвертій сесії 5 червня 1997 року, з кріплює принцип регіон льного с моврядув ння як пр во і зд тність н йбільш

33 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).

великих територіальних утворень всередині держави брати себе, під свою владу відповідальність в інтересах свого населення, суттєву частину публічних справ згідно з принципом субсидіарності.

Значний *проект Європейської хартії регіонального самоврядування* з початку в роботу над доповненням Європейської хартії місцевого самоврядування і розробкою правового механізму з хисту територіальних органів в 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.

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, з метою вирішення географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення їм кращої відповідності потребам населення. Відтворення територіальних організацій держави – основна функція діючої системи публічної адміністрації з оглядом на місцевого самоврядування зокрема.

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формується, як правило, під впливом географічних чинників у їх сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями території. Новелізація цих чинників, зумовлена динамікою суспільного прогресу, призводить до відповідних змін в адміністративно-

територіальному устрою держави. Проте звичайно вони не є надто ризикованими, і місцеві 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 тих державах, як США, ФРН, Іспанія, Італія, Швеція тощо, основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою сформувалися ще у XIX ст., у Франції – у XVIII ст., у Великій Британії вони були закладені ще в епоху раннього феодалізму. Тому в системі адміністративно-територіального устрою деяких зарубіжних держав донині існують досить старі 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 устрою. Так, комуністично-територіальні реформи відбулися у 70-х роках XX ст. у Німеччині. У 80–90-х роках подібні реформи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою, проводилися в Італії, Бельгії, Данії, Швеції.

Основу місцевого самоврядування з зарубіжних держав становлять жителі першої – базової – ланки адміністративно-територіального устрою. У європейських державах воно має різні назви, що відображені у таблиці³⁴.

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

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

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
Австрія	Громади (<i>Gemeinden</i>)	2359	Особливий статус окремих громад: 14 міст та Відень, встановлений окремими законами.
Бельгія	Муніципалітети	589	Види муніципалітетів: - 262 Валлонських муніципалітетів (включно з дев'ятьма німецькомовними муніципалітетами); - 19 Брюссельських муніципалітетів; - 308 Фламандських муніципалітетів.
Болгарія	Муніципалітети	260	Передбачений мікрорівень місцевого самоврядування (кметства та округи). Їх загальна кількість – 3850. Кметства та округи є частиною муніципалітету та створюються його рішенням.
Велика Британія	Округи та інші територіальні утворення: Англія (England): · унітарні утворення (shire unitary authorities) · метропольні округи (metropolitan districts) · округи (districts) · райони Лондона (London boroughs)	47 36 238 33	

	Шотландія (Scotland): · унітарні утворення (unitary authority (units))	32	
	Уельс (Wales) · унітарні утворення (unitary authority (units))	22	
	Північна Ірландія (Northern Ireland) · округи (districts)	26	
Греція	· Муниципалітети (dimoi) · Комуни (kinotites)	900 133	
Данія	Муниципалітети	98	
Естонія	Муниципалітети (omavalitsus)	227	
Іспанія	Муниципалітети	8111	
Італія	Комуни	8103	
Кіпр	· Муниципалітети · Комуни	33 85	
Латвія	· Муниципалітети (pagastas) · Міст-райони	535 7	Органи публічної влади міст-районів здійснюють повноваження як муніципалітету, так і району.
Литва	Муниципалітети (savivaldybes)	60	
Люксембург	Муниципалітети	118	
Мальта	Місцеві райони	68	
Нідерланди	Муниципалітети	496	
Німеччина	Громади (Städte та Gemeinden)	14 000	
Польща	Гміни	2489	
Португалія	· Муниципалітети (Municípios) · Метропольні території Лісбон та Оporto · Райони (Freguesias)	308 4252	

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
Словаччина	Муніципалітети (<i>obec</i>)	2887	
Словенія	· Міські муніципалітети	11	
	· Сільські муніципалітети	181	
Туреччина	· Міські муніципалітети (<i>belediye</i>)	3 215	
	· Метропольні муніципалітети (<i>büyükşehir belediyesi</i>)	16	
	· Села (сільські муніципалітети <i>köy</i>)	35 128	
Угорщина	Муніципалітети	3 168	Види муніципалітетів: 3122 міст та сіл, 22 урбанізованих громад, місто Будапешт та 23 його округи
Фінляндія	Муніципалітети (<i>Kunta</i>)	446	
Франція	Муніципалітети	36 763	
Чехія	Муніципалітети (<i>obec</i>)	6254	
Швеція	Коммуни (<i>kommuner</i>)	288	

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

2.1.2. Адміністративно-територіальний устрій Франції

Адміністративно-територіальний устрій Франції – досить складний – п'ятирівневий. Територіальними одиницями, що складають основу системи публічної адміністрації Франції, є (від нижчого рівня до вищого): *комун*, *кanton*, *округ*, *департамент* та *регіон*. Дві із вищезгаданих п'яти ланок – *кanton* і *округ* – по суті не мають оргнів урядування і фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних оргнів. Проте необхідно врахувати, що окрім них у Франції існує низка інших спеціальних округів – військових, судових, шкільних тощо, меж яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць.

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

Існуючий нині адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом різних чинників. Так, основною територіальною оргнізою Франції був 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 комун³⁵. Головним критерієм утворення департаментів стало можливість кожного мешканця дістатися з будь-якого населеного пункту цього департаменту в його адміністративний центр і назад упродовж одного дня. Комун 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 держави³⁶.

З другої половини XX століття у Франції розпочався процес децентралізації влади, який триває й досі, проте існуючий територіальний устрій зберіг традиції, що були зкладені у XVIII столітті. Реформи

35 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.

36 Mazy 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.

переважно стосується зміни структури території сільських утворень, чинного актового їх укрупнення.

Тільки у 1963 році під час реформи публічного управління було створено регіональний економічний планувальний комітет (CODER), у 1972 році – регіональні ради.³⁷ У 1970-х роках з метою прискорення консервативного уряду було здійснено спробу надати комунам більших повноважень за умови їх укрупнення. Тимчасовим стимулювався процес добровільного об'єднання громад. Після приходу до влади соціалістичного уряду, починаючи з 1982 року, було проведено низку системних заходів реформ, спрямованих на децентралізацію влади. Саме цього року було прийнято закон про децентралізацію, яким завершено процес оформлення регіону як територіального колективу, всю територію держави було поділено на регіони.

Базовою територіальною одиницею Франції на сьогоднішній день є *комун*. Їх правова структура регулюється Кодексом законів про муніципальну адміністрацію від 1957 року, до якого внесено поправки у 1979 та 1982 роках, Законом про децентралізацію від 1982 року, Законом про розмежування компетенції між державою і територіальними самоврядними колективами від 1983 року, Законом про місцеву демократію від 27 лютого 2002 року.³⁸

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

Представницьким органом комуні є *муніципальна рада*. Кількість членів муніципальної ради, залежно від порядку її формування, залежить від чисельності населення. Тільки у комуні з кількістю населення менше 100 жителів обирається муніципальна рада у складі дев'яти осіб, у комуні з населенням від 100 000 до 149 999 жителів обирається 55 членів муніципальної ради, в комуні з кількістю жителів понад 300 000 – 69 членів. Найбільші міста Франції мають особливий статус. Так, муніципальна рада Парижа формується у складі 163 членів ради, Марселью – 101, Ліон – 73 осіб.

Однією з найважливіших особливостей правового статусу комун – відсутність у їх межох органів виконавчої влади в особі представників урядом чиновників. Функції представника уряду в комуні виконує мер комуні, що має подвійний статус: він одночасно – представник

37 *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.

38 <http://www.legifrance.gouv.fr>.

територіального колективу та предствник держви у комуні. Мер комуни обирається муніципальною радою.

Очевидно, що за умов існування значної кількості невеликих комун реалізація упроблінських 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 сільськогосподарського формування виконавчих органів на місцях) незважаючи на відсутність у комуні офіційного предствника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх предствників – префекта та супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності з законом.

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

Тож, Закон про об'єднання та консолідацію комун³⁹ від 16.06.1971 передбачив можливість злиття комун та утворення ними спільних органів місцевого самоврядування. Передбачається обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун з цього питання, що проводиться з 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, та кожної діяльності органів державної влади. Органи місцевого самоврядування в департаменті є рідкими, які обирають своїх голів. Головою очолює раду і водночас є керівником її виконавчого органу. Поряд із органами місцевого самоврядування у департаменті функціонує префект, який, відповідно до Закону Президент Французької Республіки від 29.04.2004 про повноваження префектів, організації та діяльність державних служб у регіоні та

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

департамент, 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 на 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 законодавчого попереднього рішення Указу Президента Французької Республіки, регіональний префект є гарантом реалізації інтересів, а також узгодженості державних послуг у регіоні. Він очолює і координує діяльність префектів департаментів, що діють у регіоні. Префект регіону забезпечує діяльність управління державними інститутами в регіоні, а також здійснення своїх повноважень органами публічної влади в регіоні. Він також здійснює державний контроль за діяльністю 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 земель. У її рамках існує низка різних муніципальних систем, оскільки питання органів місцевого самоврядування у ФРН віднесено до компетенції земель. Тож по всій території Німеччини відсутня загальноприйнята система місцевого самоврядування, що зумовлено, головним чином, історичними причинами.

Німеччина є державою територіальної організації самоврядування. Першооснову для самоврядування середньовічних німецьких міст склали розроблені у 1831 році «Положення про міське управління». А ще, починаючи із 1794 року, «Загальне земельне право пруських володінь» ділило сільські громади певними обов'язками, притаманними місцевому самоврядуванню. У другій половині XIX століття на території Німеччини створювалися 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 змінився, після перевороту було передусім демократизовано виборче право, місцеве самоврядування на рівні району посилювалося та зміцнювалося.

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 територіального устрою. Наступним (другим) рівнем територіального устрою є *район (Kreis)*. Їх загальна кількість – 300. Типовий дворівневий територіальний устрій притаманний більшості нових земель ФРН, таких як Бранденбург, Мекленбург – Передня Померанія, Саксонія-Ангальт, Тюрингія, та кожним невеликим зхідним землям – Сартланд, Шлезвіг-Гольштейн. Проте більшість земель ФРН мають трирівневий 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 загалом прирівнюються до району. Міста-землі Берлін, Бремен та Гамбург мають свої особливості територіального устрою. Так, Берлін поділяється на райони, в яких функціонують органи місцевого самоврядування, проте райони не мають прав громади, зокрема, не приймають статутів та не ділять фінансовою самостійністю. Територія Гамбург також поділяється на міські райони. У складі Бремену існує дві громади – Бремен і Бременх-фен. 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, більш конкретно – у спеціальних законах. У всіх землях, крім Гессену, існує муніципальна система правди. В її основі лежить діяльність муніципальних правд, які обираються прямим голосуванням, як правило, терміном на п'ять років. Хоча загалом по землях термін їх повноважень вріюється від чотирьох до шести років. Кожну правду очолює обраний мер (*Bürgermeister*), який виступає як голова правди, і діє на її території. Мери також обираються прямим голосуванням. Термін їхніх повноважень може вріюватися від чотирьох до дев'яти років.

У землі Гессен, наприклад, існує система міських правд. Окрім правди виборці обирають мерів. Мери також зступники становлять міські – колегіальний виконавчий орган. У той час як мери обираються прямим голосуванням, міські правди є службовцями, призначеними, як правило, терміном на чотири роки правдою. Мери та міські правди представляють громаду і несуть відповідальність за всі дії територіального управління. Вони реалізують і рішення правди.

Рйон є територіальною основою для функціонування як органів місцевого самоврядування, так і представників державних органів виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Орган місцевого самоврядування в районі є *районні ради*, які обираються прямим голосуванням на термін, що коливається від одного до чотирьох років. Місцеві адміністрації району очолюють *ландрати*, які обираються безпосередньо населенням, на районних виборах на термін від 5 до 8 років.

Орган місцевого управління в *окрузі є урядові президенти*, які призначаються земельними урядом чи їх керівниками. Урядові президенти належать до системи виконавчої влади земельних підприємств міністерства внутрішніх справ земель. При урядових президентах функціонують урядові президії, що мають статус при урядового президента.

2.1.4. Адміністративно-територіальний устрій Польщі та Італії

Існуючі системи публічної адміністрації Польщі ґрунтуються на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: *гміни, повіти та воєводства*. Територіальний устрій став результатом введеної в дію 1 січня 1999 року реформи, якою було запроваджено три рівні територіального самоврядування: *гмінне, повітове та воєводське*. Основною метою реформи було децентралізація публічної влади, яку як базовий принцип проголошує ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Територіальний устрій Польщі ґрунтує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватися, не взаємно виключаючи. 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, якщо врахувати міст 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 (найменш гмін – 1 тисяч, найбільш – 20 тисяч мешканців). Провою створюються гміни у загальному вигляді визначений Законом від 8 березня 1990 року про гмінне самоврядування (зі змінами). Особливості провового статусу гміни залежно від її виду (сільська, місько-сільська або міська) передбачаються у її статуті. Гміна може створювати допоміжні одиниці: діляниці, квартали та інші.

Орган місцевого самоврядування гміни є *рада гміни*, що виконує прововочу, представницьку та контрольну функції, також виконувачі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує незалежно

колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дня виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради.

Колегіальним органом виконання влади в гміні є *виконвча рада* у складі її голови (*війт*, *бурмистр*, *президент міст*) та інших членів. Виконвча рада у складі 3–7-ми осіб формується радою гміни. Війт (бурмистер, президент міст) обирається радою гміни кваліфікованою більшістю голосів. Інші члени виконвчої ради обираються радою гміни з поданням війта (*бурмистр*, *президент міст*) 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 з них стосовується термін «земські повіти», для інших – «міські повіти». Врештешовжити, місто-повіт має двоякий статус – як базова одиниця територіального устрою, незалежна гміна, та, водночас, як другий рівень територіального устрою – повіт⁴⁰. Провий статус повіту регулюється Законом від 5 червня 1998 року.

Органом самоврядування повіту є *рада повіту* (представницький орган) та *управління повіту* на чолі зі старостою (виконвча влада). У місті-повіті ці функції здійснюють, відповідно, *рада міст* та *президент міст*. Рада повіту є представницьким та контрольным органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний термін. Склад її становить від 15 до 29 членів залежно від кількості населення. Виконвчим органом у повіті є *виконвча рада*, що складається із 5–7 осіб. До її складу входять: староста, який очолює раду, віце-староста і члени виконвчої ради, що обираються повітовою радою з 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 воєводств – 2 417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1 092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Провий статус воєводств регулюється Законом від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є *сеймик*

40 *Majgier B.* System samorządu terytorialnego w Polsce I na Ukrainie. – Przemysl, WSAiZ 1999. – S. 47.

воєводств (предст вницький т контролюючий орг н), т кож упр в-
ління воєводств (викон вчий орг н).

Територі льний устрій *Іт лійської Республіки* є основою для існу-
вання широкої втономії регіон льних т місцевих вл дних орг нів. Його
ст новлять гром ди, провінції т обл сті. Конституція Іт лійської Рес-
публіки 1948 року, що бул прийнят у постф шистський період, м л
н меті реформув ти н дцентр лізов ну систему вл ди. Відт к вон
г р нтув л широку регіон льну т місцеву втономію. Б зовою л н-
кою територі льного устрою в Іт лії є *комуни*. Нині існує пон д 8 000
комун, у кожній із яких функціонують мер т виборн р д чисельністю
від 15 до 80 осіб. Комуни об'єдн ні у 103 *провінційні р йони* (з зр з-
ком фр нцузького *деп рт менту*). З 1993 року кожн провінція обир є
вл сну р ду і президент з системою пропорційного предст вництв ,
діяльність яких контролюється префектом, призн ченим н ціон ль-
ним урядом. Іт лійські провінції об'єдн ні в регіони (обл сті), які обир -
ють р ду т президент . П'ять регіонів м ють спеці льний ст тус (це ті
обл сті, що межують з іншими кр їн ми) – вони н ділені з конод вчими
повнов женнями.

З г лом дослідження територі льного устрою європейських дер-
ж в свідчить про те, що с ме цей устрій є основою територі льної
орг ніз ції вл ди і зн чною мірою зумовлює її ефективність. Відт к,
побудов в Укр їні принципово нової децентр лізов ної системи уря-
дування, з снов ної н принцип х н родовл ддя, субсиді рності т
інших з г льновизн них у Європі з с д х орг ніз ції місцевої публічної
вл ди, потребує, передусім, вдоскон лення її основи – дміністр тивно-
територі льного устрою. З огляду н це цік вим для Укр їни є досвід
європейських держ в у сфері реформув ння територі льного устрою і
стосовно його зв'язку із децентр ліз ційними процес ми, що буде пред-
метом розгляду у н ступному підрозділі д ної 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 чинили спробу злитися 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, бо взагалі не проводили жодних змін.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органах влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в тих країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різномісних 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 лок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення своїх проблем⁴¹. Нові комуни, згідно зі вказаним Законом, можуть створюватися в Італії з 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, бо для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980-1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських держав. Зокрема в Бельгії у 1975 році з ініціативи міністерств внутрішніх справ в число муніципалітетів з 2359 було скорочено до 596.

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

Ні прикінці 80-х років у країні функціонував лише 589 муніципалітетів. Тоді 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 кількох сотнях чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу владних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжив низку заходів з організації ційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх масового 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 скоротилася: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%⁴².

Водночас з проведення децентралізації у Фрнції відбувся без зміни кращі адміністративного поділу. Після 1982 року, коли у Фрнції було запроваджено адміністративні реформи, всі три рівні територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з властивими їм місцевими самоврядуваннями (до цього часом були лише комуни й департаменти). Проте змінилися параметри «адміністративної опіки» державними функціями органів місцевого самоврядування, що було пов'язано з мінені функцією адміністративного контролю з їх діяльністю. Ця функція була покладена на префектів, прямих тус яких також змінився в бік звуження їх повноважень, головним чином, до контрольних.

Проте модифіковані системи публічної адміністрації Фрнції залишилися однією із найбільш функціональних у Європі. Тоді, управління місцевими функціями розосереджено по органах місцевого самоврядування – у понад 36000 комун. Існування такої великої кількості комун у Фрнції зумовлене історичними, географічними, економічними та іншими причинами. Як уже згадувалося в попередньому підрозділі цієї роботи, основною територіальною устроєм Фрнції, саме зовні його ланкою – комун, було класичне збереження Нполеона. Існування великої кількості малих з

42 The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press, 1995. – 230 p. – P. 16.

розміром та з чисельністю населення комун є особливістю Франції, як на початку XIX століття все ще була сільськогосподарською країною.

Під час децентралізаційних реформ цей рівень публічної адміністрації було передано більшості в живих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (на даний різномісний соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі в托шляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою та кожним було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії тощо).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, та кожне призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, провний статус усіх комун є одним, проте можливість виконувати надані їм повноваження на одному 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 мають населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, малі чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, відтак і можливість належно здійснювати обов'язки повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Нотемість 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 децентралізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малих міст (налічують менше 20 тис. жителів), міст, де наявні базари (1000–15000 жителів), малих сіл (менше 1000 жителів). Малих сіл не мають ні необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надати тисячі комунми згідно з їх функціональним призначенням. Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надують 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 змін не проводилося. Нотемість уряди вдавалися до різномісних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В

результатом цього у ФРН почали створюватися «комуні комун», кількість яких зросла з 193 у 1993 році до 1 349 – у 1999. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою з коном 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 кластерів та 2033 об'єднанні комун. З оглядом на кількість об'єднань покритіють 75 відсотків населення ФРН.

Після падіння комуністичного режиму та з початком побудови принципово нової системи влади у Польщі був розгорнут широкий спектр адміністративних реформ. Одним із питань, що потребували вирішення у її ході, було вдосконалення адміністративно-територіального устрою, що був «штучно» (без урахування національних та історичних особливостей) з проведеною у 1975 році виключно з політичних міркувань. Цей устрій передбачив утворення численних малих іслабких воєводств, представлених спеціальними адміністраторами, та мав на меті створити централізовану вертикальну систему управління державою. Однак цей розподіл порушив історично сформовану структуру воєводств, повітів, громад, відтак не був до кінця прийнятий суспільством.

Головні недоліки територіального розподілу держави на 49 воєводств полягали в тому, що ці воєводства: 1) у зв'язку з малими розмірами, незвичною кількістю населення та штучним встановленням їх кордонів – не становили територіальних одиниць, які можна характеризувати як регіони в географічному, просторовому та історичному значеннях; 2) не мали в розпорядженні необхідних для економічного 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 відбулася у кількох етапів, першим із яких стало відродження гімного самоврядування – з коном від 8 березня 1990 року «Про територіальне самоврядування» (згодом він був перейменований у Закон «Про самоврядування в гмінах»). Наступним етапом стали реформи адміністративно-територіального устрою, що передбачало: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повністю децентралізація була досягнута з руйнування формування повітових владиних структур, що мали надати публічні

послуги пон дгмінного х р ктеру, т кож регіон льного с моврядув ння н рівні воєводств .

У результаті повітової реформи, що відбув л ся з 1993 по 1998 роки, н території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі ст тусом повіту. По її з вершенні у 1998–1999 рок х бул проведен реформ воєводськ . Т к, відповідно до З кону «Про з пров дження основного триступеневого територі льного поділу держ ви» від 24.07.1998, який н бр в чинності з 1 січня 1999 року, територію кр іни було поділено н 16 воєводств.

Проведені у Польщі реформи н д ли можливість сформуви ти цілісну систему публічної дміністр ції, з снов ну н широкій децент р ліз ції. Т к, усі три рівні дміністр тивно-територі льного устрою держ ви предст влені орг н ми територі льного с моврядув ння: гміни і повіти – орг н ми місцевого с моврядув ння, воєводств – орг н ми регіон льного с моврядув ння.

2.2.2. Проблеми становлення й реформування адміністративно-територіального устрою України

Вищен ведений досвід з рубіжних держ в корисний для Укр їни в сенсі оптиміз ції її дміністр тивно-територі льного устрою, дже з г льновизн ним є той ф кт, що без удоскон лення територі льної орг ніз ції держ ви побудув ти принципово нову систему публічної дміністр ції у ній неможливо.

З г льновідомо, що низку положень Конституції Укр їни щодо м тері льної т фін нсової с мостійності місцевого с моврядув ння ре лізув ти т к і не вд лося. Дійсно, для з безпечення т кої с мостійності Конституція передб чил існув ння комун льної вл сності як окремої форми публічної вл сності, т кож місцевих бюджетів. Одр к і досі не вд лося децент р лізув ти бюджетну систему т ре лізув ти з декл ров ний у Бюджетному кодексі Укр їни принцип формув ння бюджетів «знизу – догори» як мінімум із двох причин. Першою із них є бр к фін нсових ресурсів територі льних гром д для с мостійного формув ння місцевих бюджетів. Друг – існув ння в Укр їні великого числ територі льних гром д (близько 30 тисяч), що зн чно ускл днює процес розр хунку т кої великої кількості місцевих бюджетів. Можливим виходом з окресленої ситу ції було б укрупнення територі льних гром д, що передб ч є процес їх об'єдн ння. Проте Конституція Укр їни з кріплює пр во н об'єдн ння лише для гром д сусідніх сіл; з кону, який би докл дно регулюв в ці пит ння н лежним чином, нем є.

Отже, окрім існування об'єктивних економічних чинників недостатнього ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, що ускладнює реалізацію вказаних конституційних норм, необхідно визначити й інші формально-юридичні аспекти цієї проблеми.

Підтвердженням вживості юридичного аспекту проблеми є фактична невизначеність нинішньої території основи місцевого самоврядування. Врештовуючи 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 повинен 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 інших проблем було відображено і в Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій Розпорядженням Уряду від 29.07.2009, у якій зазначено, що існуючі в Україні системи місцевого самоврядування нині не відповідають потребам суспільства; функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, з чим пов'язано підвищення 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; недієвості централізованих повноважень, фінансово-методичних та інших ресурсів; дублюванні повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; недосконалій системі контролю з боку держави з метою діяльності органів місцевого самоврядування. Вживими проблемами місцевого самоврядування є також погіршення якості складових місцевих рад з пропорційної системи виборів, відчуженість цих органів від населення та їх корпоративність, як наслідок –

з г льн криз к дрової політики н рівні місцевого с моврядув ння; неефективн держ вн регіон льн політик , як не стимулює гром ди до с морозвитку і прояву місцевої ініці тиви; відсутність у мешк нців більшості гром д зд тності до солід рних дій т н вичок безпосередньої уч сті у вирішенні пит нь місцевого зн чення.

Одним із з вд нь реформи, спрямов них н досягнення її мети з підвищення добробуту людини з р хунок створення умов для ст лого розвитку території льних гром д, є тр нсформ ція системи дміністр тивно-територі льного устрою з метою формув ння якісно нового суб'єкт місцевого с моврядув ння – територі льної гром ди н б зовому рівні дміністр тивно-територі льного устрою, як м л б необхідні пр вові, фін нсові, інші ресурсні можливості для н д ння повноцінних публічних послуг т з безпечення комфортних і безпечних умов прожив ння людей у селі, селищі, місті.

Крім цього, Концепція визн ч є головні вимоги до просторової основи місцевого с моврядув ння б зового, р йонного т регіон льного рівнів:

- узгодженість системи і меж дміністр тивно-територі льних одиниць, створених для здійснення місцевого с моврядув ння, – з територі льною структурою місцевих орг нів викон вчої вл ди т інших орг нів вл ди;
- повсюдність юрисдикції орг нів держ вної вл ди т орг нів місцевого с моврядув ння н територіях відповідних дміністр тивно-територі льних одиниць, з винятком окремих територій, що отримують спеці льний ст тус відповідно до окремих з конів, де створюються спеці лізов ні дміністр ції як специфічні орг ни вл ди;
- збіг меж дміністр тивно-територі льних одиниць з меж ми сусідніх дміністр тивно-територі льних одиниць того ж рівня;
- розміщення території кожної дміністр тивно-територі льної одиниці в меж х території лише однієї дміністр тивно-територі льної одиниці вищого рівня;
- з стосув ння принципу субсиді рності при визн ченні повнов – жень для орг нів публічної вл ди щодо кожного рівня;
- н явність для кожного рівня дміністр тивно-територі льних одиниць повнов жень, у т.ч. г лузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, к дровому т політичному розріз х, що випр вдовує створення т кого рівня дміністр тивно-територі льних одиниць.

Погоджуючись з г л о м і з н пр я м и т принцип ми реформи, вміщеними у схв леній урядом Концепції, вв ж ємо з необхідне дет льніше зупинитися н окремих п р метр х формув ння територі льної основи місцевого с моврядув ння. Передусім треб з ув жити, що цей процес вим г тиме внесення змін до Конституції Укр їни т прийняття З кону Укр їни «Про дміністр тивно-територі льний устрій». При цьому необхідно вр ховув ти т кі положення:

1. Адміністр тивно-територі льн одиниця повинн бути нерозривною з територією. Не може бути н території дміністр тивно-територі льної одиниці інших дміністр тивно-територі льних одиниць того ж рівня. Не повинно бути нкл вів т екскл вів. З можливості, межі дміністр тивно-територі льних одиниць повинні бути рівновідд леними від центру т без різних клинів й опуклостей – для зручності звернення мешк нців гром ди до її центру щодо отрим ння публічних послуг. Вищевк з ний ф ктор є однією з передумов підвищення ефективності упр вління н місцях. Щопр вд , вимоги пл вних обрисів дміністр тивно-територі льних одиниць можуть обмежув тись геогр фічними, історичними, демогр фічними особливостями.
2. Модель інфр структури, як обслуговується орг н ми публічної вл ди дміністр тивно-територі льної одиниці одного рівня т типу, повинн бути уніфіков ною т поширеною н всю територію Укр їни. Це сприятиме дотрим нню єдиних ст нд ртів н д ння публічних послуг по всій території держ ви.
3. Кожн дміністр тивно-територі льн одиниця повинн входити до однієї з декількох груп суб'єктів, що підляг ють регулюв нню з єдиною тр нсферною політикою. Н явність обмеженого переліку різновидів дміністр тивно-територі льних одиниць дозволяє, з одного боку, уникнути упередженості при виробленні тр нсферної політики, з іншого – з безпечити вр хув ння об'єктивної різниці між різними дміністр тивно-територі льними одиницями, відносячи їх до різних груп.
4. Адміністр тивно-територі льні одиниці одного рівня повинні м ти інфр структурні, к дрові, ресурсні можливості для ре ліз ції всіх повнов жень, передб чених для д ного рівня дміністр тивно-територі льних одиниць. Ця вимог необхідн для з безпечення рівномірного н д ння публічних послуг з ур хув нням усіх соці льних т інших потреб н селення відповідної території. Тобто, йдеться про ресурсну спроможність

- здійснювати повноваження, визначені з певним адміністративно-територіальним рівнем.
5. Співмірність кількості споживачів у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, які не повинні дуже відрізнятися з цим критерієм. Це дозволяє виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи і сформулювати щодо неї єдину територіальну політику.
 6. Повсюдність державної влади територіально-адміністративного рівня. Не повинно бути територій, де споживачі не охоплені послугами органів публічної влади адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів з виключенням територій, що мають спеціальний статус, визначений окремих законами, де управління здійснюється спеціальною адміністрацією. Це зумовлено необхідністю забезпечити єдиний підхід до надання публічних послуг, який визначений у Конституції.
 7. Кількість споживачів повинні узгоджуватись з галузевими нормами встановлення бюджетних установ бюджетними спроможностями фінансування цих установ. Перенесення бюджетних установ знижує якість надання послуг, тоді як недостатня встановлення є невідповідним до потреб видатків із розрахунку споживачів.
 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 максимум віддачу, як досягається при збереженні кількості споживачів на стільниковому рівні.
 9. З принципом цілісності, адміністративно-територіальна одиниця не повинна мати внутрішніх чинників владою дезорганізації (розпаду). Структура адміністративно-територіальної одиниці повинна органічно сприйматись мешканцями з тим, щоб уникнути протистояння між різними її складовими міжгромадським, релігійним, історичним, 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 органі управління адміністративно-територіальної одиниці всіх територіальних об'єктів (поселень, громад, районів) і належного захисту їх інтересів, з забезпечення зворотного зв'язку та

відповідної якісної організації виконувачої структури адміністративно-територіальної одиниці.

11. Адміністративно-територіальна одиниця повинна мати достатньо високий організаційний рівень та можливість для прийняття рішень з контролю за виконанням рішень, що є непопулярними для виборців (податки, тарифи, штрафи, санкції).
12. Новостворені системи адміністративно-територіального устрою повинні 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 відповідна є неодноразово декларованій орієнтації України на євроінтеграцію.

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 з зарубіжних держав покладено принцип субсидиарності, що є визначним згідно з європейському рівні. Його виникнення пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, з якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування згідно не протиставляються державним, національним, інтегрованим в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що поставлені перед суспільством у цілому.

Однак цей інтегрований механізм не є державним механізмом у його територіальному розумінні. Його формування пов'язане з відходом від поширених з часів епохи Реформації і Просвітництва політико-правових уявлень, згідно із якими державі сприймалися як єдиний носій публічної влади, та переходом до розуміння двоїстої природи держави. З одного боку, держава є носієм суверенітету, 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 прав 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. З цієї логікою в кожній державі діє складна система органів публічної

дміністр цієї, предствлен с мостійними суб'єктами упр вління: державою, т кож регіон льними, місцевими органами влади. Тож інтегруючись у цю систему публічної дміністрації, органи місцевого самоврядування поступово переходять від управління справами суто місцевого значення – до вирішення тих в живих для держави проблем, які найбільш ефективно можуть бути врегульовані с 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 і інших більш гоміздких груп, не в змозі з безпечити різноманітні потреби»⁴³. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, публічні послуги мають надаватися органами того управління рівня, що найбільш близький 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 найбільш тісний контакт із громадянином». Ндається будь-яких із цих повноважень іншому органу влади мє проводитись з урахуванням обсягу і характеру поставленої завдання, т кож вимог ефективності т економії.

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

Особливе значення для принципу субсидіарності мє положення п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким «органи місцевого самоврядування в межах зконумують повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Дне положення Хартії є відображенням принципу законності – з огляду на уповноваження місцевого самоврядування здійснювати дії,

43 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.

які прямо не з боронені з коном і не з кріплені з іншими органами, тобто встановлення з глянної компетенції органу с моврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах вимог т приписів з кону. Окрім того, в н веденому положенні Х ртії в н йбільш повному вигляді було втілено принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого с моврядування, бо «з гляннодозвільний» принцип. З ним органи місцевого с моврядування європейських держав н діляються повною свободою дій для здійснення влних ініціатив із будь-яких питань, які не виключені з їх компетенції і не віднесені до компетенції іншого органу влди.

У даному контексті варто знати, що принцип зконності місцевого с моврядування по-різному реалізується у з конодвчій практиці з рубіжних держав, що зумовлюється способом визначення компетенції місцевого с моврядування. Як відомо, в з рубіжних країнах з хідної практиці існують дві основні способи регулювання повноважень органів місцевого с моврядування: 1) спосіб негативного регулювання; 2) спосіб позитивного регулювання повноважень.

Вищезгаданий спосіб (принцип) «негативного» регулювання компетенції місцевого с моврядування переважує у країнах континентального права. Так, згідно з ч. 2 ст. 104 Конституції Чеської Республіки від 1992 року⁴⁴ предствницькі органи громад «приймають рішення з питань с моврядування, якщо вони не віднесені з коном до відання вищої території глянної с моврядної одиниці». Принцип «негативного» регулювання н був поширення і в конституційному праві Німеччини, Франції, Італії, Іспанії. У ст. 28 Основного Закону ФРН зазначено, що «громади мме бути н дано право регулювання у межах з кону і під свою відповідальність всі справи місцевої спільноти (Gemeinschaft)». Проте у більш розгорнутому вигляді цей принцип зкріплений у Конституціях земель. Так, згідно із Конституцією землі Гессен (ФРН) «громади н свої території є виключними володіннями всіх повноважень місцевого публічного управління, які здійснюються н основі їх особистої відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влди, крім випадків, коли вирішення цих завдань покладено н інші відомства для з безпечення суспільних інтересів спеціальним приписом з кону». Як зазначено, згідно із ч. 1 ст. 118 Конституції Італійської Республіки, «до відання громад н лежить виконання всіх адміністративних функцій, з винятком тих, які для з безпечення їх однокорового виконання н дані

44 Конституція Чеської Республіки (1992 р.) // http://www.servat.unibe.ch/icl/ez00000_.html.

провінціям, столичним містам, областям і державам при дотриманні принципів субсидиарності, диференційності та пропорційності».

У США, Великій Британії, інших країнах (перевіжено 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 у *статуті* (згодом, іншому правовому акті). З огляду на це обсяг їх повноважень встановлюється шляхом детального подання у правових актах чіткого переліку їх прямих обов'язків. Органи місцевого самоврядування у цих країнах можуть вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені з законом, інакше їх діяльність може бути визнана незаконною. У США цей принцип знайшов вияв у «привілії Діллон», з яким «будь-який сприведливий, розумний, суттєвий сумнів у наявності того чи іншого повноваження трактується судом супроти муніципальних корпорацій, спірні положення з перераховуються»⁴⁵.

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

Особливістю правового регулювання місцевого самоврядування в державі англосаксонської правової традиції є суттєва роль хартій місцевого самоврядування як правових актів певних громад. Так, оскільки в США місцеві органи влади уповноважені вчиняти лише дії, прямо передбачені правовим актом, спектр місцевих справ на законодавчому рівні повною мірою не визначено, у хартіях муніципалітету намірюються з фіксувати якомога ширший перелік властивих повноважень. При цьому вони не можуть вносити до хартій положення, що суперечать Конституції та зконформ відповідного штату. Разом із тим, при прийнятті самоврядних хартій зконформ встановлено є місцевим самоврядним органам можливість вибору з-поміж кількох передбачених у ньому альтернативних рішень. Так, наприклад, зконформ штату

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

Міссісупі містить п'ять альтернативних варіантів структури місцевих органів влади, штат Нью-Джерсі – 14.

У Великій Британії місцеві органи влади також вживаються публічними корпораціями і володіють лише тими повноваженнями, які надані їм парламентомськими статутами – з огляду на принцип верховенства парламенту (отже і його нормативних актів) як найвищий мінімум правової системи Британії⁴⁶. Однак тут існує процедура отримання додаткових повноважень, що є досить складною і довготривалою. Вона передбачає звернення місцевих органів влади до парламенту з проханням про видачу відповідного «привітного» закону, бо до державного секретаря (міністра), який вправі видавати відповідний указ.

Тимчасово у прямих стосунках з громадянами розрізняють два види порушень з конституції муніципалітетів: 1) вчинення дій, які безпосередньо зборонені законом; 2) вчинення дій, які прямо не дозволені законом. Цей поділ певною мірою зумовлений тим, що в інтересах населення муніципалітетів час від часу доводиться вчиняти дії, прямо не передбачені законом. Такі дії, як правило, не кримінуються, дже якщо вони вчинені в інтересах громади, то звичайно не є 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 споживачів, органів, 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 рішення з ґлобальних цінностей завдань, таких як оборона

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

держави, зовнішні зносини, в лютий, міжнародний зв'язок (повітряний транспорт, залізниця, автомобільні та швидкісні дороги), телекомунікації та інші. Низку цих завдань, що притаманні сьогодні переважно Європейському Союзу, до відання якого, зокрема, належить прийняття рішень з питань внутрішньої торгівлі, аграрної політики, виробництва вугілля і сталі тощо. Другий рівень передбачений компетенцією земель. Також, 16 федеральних 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 з обов'язком; 2) обов'язкові до виконання самоврядні завдання; 3) самоврядні завдання, що виконуються на добровільній основі. Перші дві з цих груп завдань – що виконуються з обов'язком – з містом делеговані державними повноваженнями: обов'язковий реєстр цій за місцем проживання, реєстрація актів цивільного стану тощо. Громади зобов'язані виконувати ті завдання з чітким дотриманням меж і процедур, визначених федеральним чи земельним законодавством. Другі групи завдань громад – обов'язкові до виконання самоврядні завдання – виконуються громадами відповідно до законодавства земель щодо зхисту від пожеж, будівництва та експлуатації шкіл, дитячих садків тощо. Громади зобов'язані виконувати ці завдання, проте порядок їх реалізації вони можуть визначити 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 відбувся весь процес перерозподілу функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями управління. В його основу також було покладено принцип субсидіарності. Також, місцеві органи влади у Швеції мають право вирішувати будь-які питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення підвідомчої їм території. Також, шведські муніципалітети мають дві види повноважень: у сфері загальної компетенції (на дані з законом про місцеве управління) та спеціальної компетенції (на дані спеціальним законодавством). Принцип загальної компетенції, загальновизначений у континентальній Європі, означає, що муніципалітети уповноважені приймати до свого розгляду будь-яке питання, що стосується загального інтересу для жителів і властивиків муніципалітету підвідомчій їм території, якщо

це питання не належить до виключного відання центральних, регіональних органів чи відання іншого муніципалітету. До сфери згаданої компетенції, зокрема, належать питання доріг, культури, дозвілля, вулиць, парків, транспорту, водопостачання, водовідведення тощо.

Повноваження, передбачені спеціальним законодавством, стосуються передусім питань, відповідальність за вирішення яких передбачається муніципалітетом з боку регіонального рівня управління. Насьогоднішній день це, переважно, охорона територій і дитинств, догляд за особами похилого віку, вільні 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 надано їм на рівні». Як зазначалося, територіальні колективи володіють «регулярною владою при здійсненні своєї компетенції» (ч. 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки). Щоправда, відповідно до ч. 4 ст. 72 Конституції, при дотриманні умов, передбачених органичним законом, територіальні колективи та їх об'єднання можуть виходити з межі предмету відання, що входить до їх компетенції, з 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: реєстр цінні повноваження, виборчі функції, міське планування, докільля, економічний розвиток, освіта і культур, 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; докільля. Органи *регіонального* самоврядування відповідальні за такі сфери як: економічний розвиток; землекористування та планування; транспорт; освіта, культур, програми перепідготовки кадрів; утримання та спорудження середніх шкіл; охорона здоров'я; управління європейськими структурними фондами.

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

Про н лізуймо компетенцію, що н лежить суб'єкт м вл дних повнов жень б зової л нки дміністр тивно-територі льного устрою європейських держ в – орг н м місцевого с моврядув ння гром ди.

Компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня в окремих країнах Європи

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Австрія (рівень громади)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
Бельгія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - Підтримка громадського порядку; - забезпечення виборчого процесу; - реєстрація актів цивільного стану; - місцеве територіальне планування; - підтримка інфраструктури доріг місцевого значення; - соціальний захист; - загальні питання муніципалітетів.
Болгарія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Велика Британія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - Житлове будівництво; - охорона здоров'я; - запобігання забрудненню довкілля; - регулювання забудови території; - переробка побутових відходів; - територіальне планування; - підтримка музеїв, парків та місць дозвілля. <p>Органи місцевого самоврядування територіальних утворень, які поєднують у своєму статусі як статус округу, так і статус графства, реалізують також повноваження органів самоврядування графства.</p>
Греція (рівень муніципалітету та комуни)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Данія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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 проєктів із запобігання безробіття 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 культури⁴⁷.
Естонія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

47 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.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
<i>Іспанія</i> (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - Підтримка правопорядку; - планування та співпраця в 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).
<i>Італія</i> (рівень комуни)	<ul style="list-style-type: none"> - 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, визначених як місцеві.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	Закріплені функції органів місцевого самоврядування у сферах, які є відповідальністю держави: <ul style="list-style-type: none"> - забезпечення проведення виборів; - реєстрація актів цивільного стану; - організація військового обліку; - ведення статистичної діяльності.
Кіпр (рівень муніципалітету та комуни)	Муніципалітети: <ul style="list-style-type: none"> - 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. Комуни: <ul style="list-style-type: none"> - Підтримка системи охорони здоров'я на рівні комуни; - будівництво та підтримка доріг; - управління переробкою побутових відходів; - вуличне освітлення.
Латвія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
<i>Литва</i> (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
<i>Люксембург</i> (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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 забезпечуваного державою соціального захисту); - підтримка закладів охорони здоров'я; - добродійна 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.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Мальта (рівень місцевих рад)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
Нідерланди (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
Німеччина (рівень Städte та Gemeinden)	<p>Компетенція органів місцевого самоврядування охоплює повноваження у таких сферах:</p> <p>1. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування можуть реалізувати повноваження за їх бажанням та спроможністю (за наявності відповідних ресурсів):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 запозичення цими країнами європейського досвіду та цінностей у сфері гармонізації законодавства і запровадження передових практик публічного управління).

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	<p>2. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування зобов'язані реалізовувати повноваження у межах, визначених законодавством Федерації та земель:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>3. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування великих міст та міст середнього розміру реалізують повноваження, делеговані державою:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.
<i>Норвегія</i> (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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); - місцеве планування та землекористування⁴⁸.

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

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
<p>Польща (рівень гміни)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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 безпека⁴⁹.
<p>Португалія (рівень муніципалітету, парафії та метропольної території)</p>	<p>Муніципалітет:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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>Метропольні території Лісабона та Оporto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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>Парафія:</p> <p>1. Сфери спільної відповідальності органів місцевого самоврядування парафії та муніципалітету:</p> <ul style="list-style-type: none"> - місцевий розвиток та захист довкілля; - мережа закладів соціального значення; - охорона здоров'я та санітарія; - захист дітей та людей похилого віку; - освіта, культура і спорт;

⁴⁹ Hinc E. Presentation of the Office of The Mazovian Voivodeship. – November 2007.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	<p>2. Сфери виключної відповідальності органів місцевого самоврядування парафії:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управління власністю парафії; - ведення реєстру виборців; - роботи щодо благоустрою території; - підтримка доріг, які перебувають у комунальній власності.
<p>Румунія (рівень муніципалітету та комуни)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
<p>Словаччина (рівень муніципалітету)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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;

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	<ul style="list-style-type: none"> - управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; - місцева поліція; - пожежна безпека; - підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; - вуличне освітлення; - спорт; - туризм; - культура.
<p>Словенія (рівень муніципалітету)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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>Окрім вищенаведених сфер, органи місцевого самоврядування міських муніципалітетів реалізують повноваження у сфері організації міського транспорту.</p>

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
<p><i>Туреччина</i> (рівень муніципалітету)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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><i>Угорщина</i> (рівень муніципалітету)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Реєстрація актів цивільного стану; - підтримання 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.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Фінляндія (рівень муніципалітету)	Сфери, передбачені чинним законодавством Фінляндії: <ul style="list-style-type: none"> - охорона та соціальний захист; - освіта (підтримка шкіл, курси підвищення кваліфікації та ін.); - робота з молоддю; - землекористування. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: <ul style="list-style-type: none"> - 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.
Франція (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - 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).
Чехія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - Управління водними ресурсами; - управління мережами теплопостачання; - управління збором, переробкою побутових відходів; - благоустрій території муніципалітету; - благоустрій цвинтарів; - охорона здоров'я; - соціальний захист та молодіжна політика;

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	<ul style="list-style-type: none"> - управління муніципальною інфраструктурою; - підтримка в належному стані доріг муніципального значення; - стимулювання економічного розвитку; - захист довкілля; - територіальне планування; - спорт; - пожежна безпека. <p>Сфери, у яких держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування окремих муніципалітетів:</p> <ul style="list-style-type: none"> - освіта (дошкільна, шкільна початкова); - управління муніципальним транспортом; - культура; - сільське господарство; - енергопостачання; - підтримка правопорядку; - будівництво житла.
Швеція (рівень муніципалітету)	<p>1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> - культура та рекреація; - підтримка мережі доріг місцевого значення; - благоустрій громадських парків; - водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; - енергопостачання; - захист довкілля. <p>2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством:</p> <ul style="list-style-type: none"> - піклування про людей похилого віку; - соціальні послуги; - школи; - міське планування; - послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; - територіальне планування.

Відповідно до розглянутого в цьому розділі принципу субсиді рності, який передб ч е викон ння вл дними орг н ми функцій із вирішення суспільних з вд нь н м ксим льно н ближеному до суспільств (гром ди) рівні, всі повнов ження, що не ре лізуються н місцевому рівні, переходять до н ступного рівня територі льного устрою – проміжного т регіон льного.

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

Із часу проголошення незалежності в Україні досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування. Існуюча модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами місцевої влади різних рівнів, тобто, реформування системи територіальної організації влади. Вживлення в цих умовах не було б якості чинної нормативної бази місцевого самоврядування, її здатність бути дійсною основою щодо тих процесів, які відбуваються у приватному регулюванні місцевого самоврядування і є характерними для сучасного етапу його розвитку. Значною чинністю у контексті реформування системи територіальної організації влади в Україні є, зокрема, проблеми визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування. З огляду на це, наліз з зарубіжного досвіду з питань децентралізації публічної влади з забезпечення ефективності місцевого самоврядування викликає неабиякий інтерес, так само й питання можливості використання іноземного досвіду в Україні – стоять дещо більш вживими.

Як зазначалося, місцеве самоврядування, в Європейській хартії місцевого самоврядування, визначено як «привілейована спроможність органів місцевого самоврядування в межах з коною здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ». Вибачений спосіб Конституція України зкріплює місцеве самоврядування як привілейовану територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Ці положення є привілейованим утвердженням принципу законності місцевого самоврядування, юридичним визначенням 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 в підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

З іншого боку, оскільки Хартиєю привілейовано і встановлено, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинною і діючою з конституційних актів, в Україні існує принцип «негативного» регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, визначений Європейською хартією місцевого самоврядування. Отже, норми і діючі з конституційних актів України вступають у суперечність із вказаним положенням Хартиї стосовно передбаченого Конституцією України «позитивного»

(«спеціальнодозвільного») принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Фактично положення в цій частині з конституційного зводу вступили в Україну з боронять органи місцевого самоврядування вирішувати питання повноважень та вирішення яких прямо не передбачено з законом. Більше того, з неведених конституційних положень чітко впливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання стосовно органів місцевого самоврядування та локальної провотворчості згілом, фактично позбавляючи його предмету правового регулювання. Вказаний підхід та кож зводить на нівець ініціативу органів місцевого самоврядування щодо забезпечення галузьних потреб населення території локальної громади. Разом із тим треба голосити, що однією з вимог Європейської угоди місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, дже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

У будь-якому разі чинний на сьогодні в Україні підхід не є привільним, оскільки він зводить на нівець ініціативу органів місцевого самоврядування із забезпечення галузьних потреб населення території локальної громади. Водночас очевидно, що повністю відмовитись від спеціальнодозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування нині видається неможливим, бо при здійсненні делегованих повноважень органами місцевого самоврядування виступають передусім як предствники держави.

Так чи інакше, у ході проведення адміністративної реформи в Україні необхідно чітко визначити спосіб конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, обривши «позитивний» чи «негативний» способи бо ж певне їх поєднання. Тому, та кож з урахування особливостей правовідомості українського суспільства і службовців публічної адміністрації, з огляду на передбачену нормами Конституції можливість дотримуватись її положення до місцевої специфіки, доцільним видається зберегти в Україні спеціальнодозвільний принцип діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення делегованих державою повноважень, для реалізації властивих (самоврядних) завдань та повноважень – з стосовування згілодозвільний принцип. Врховуючи викладене, можна стверджувати, що реалізація принципу субсидіарності в Україні у контексті проведення децентралізаційної реформи передбачає вирішення таких проблем:

- розподіл повноважень між органами місцевих самоврядів різних рівнів, органами місцевого самоврядування територіальних органів 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;
- з конодавчої діяльності можливість органам місцевого самоврядування проявляти ініціативу у вирішенні питань місцевого значення;
- створення дієвих механізмів захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

Отже, положення з конодавства України фактично захищають органи місцевого самоврядування у вирішенні питань, повноваження у вирішенні яких прямо не передбачено з коном. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений на рівні з коном. Тому приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання стосуються органів місцевого самоврядування територіальної провотворчості з г л о м, ф ктично позбавляючи його предмету правового регулювання. Треба голосити, що однією із вимог Європейської х ртії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органів місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, дже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

Водночас очевидно, що повністю відмовитись від спеціальнодозвільного принципу діяльності органів територіальних посадових осіб місцевого самоврядування тепер неможливо, дже при здійсненні делегованих повноважень органами місцевого самоврядування виступають передусім як предст вники держави. Тому доцільно, на наш погляд, зберегти спеціальнодозвільний принцип діяльності органів територіальних посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення делегованих повноважень, дже для реалізації місцевих повноважень – з стосовується з г льнодозвільний принцип.

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

4.1. ПРИНЦИПИ Й ДЖЕРЕЛА РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПІ

Доцільність з пров дження регіон льного с моврядув ння поч ли обґрунтовув ти зн чно пізніше ніж місцеве с моврядув ння. До цього ч су підходи до його сутності містять різні кценти т змістове н в нт - ження, хоч можн виділити й уз г льнюючі моменти, що й спробуємо зробити.

З поч тку 60-х років ХХ століття більшість держ в Європи пр г нул реформув ти вл сну систему публічного упр вління н місцях, н йч стіше – з для «модерніз ції», що охоплюв л безліч пит нь і тлум чил сь по-різному в різних кр ін х. Концепція модерніз ції ґрунту- в л сь н т ких чотирьох принцип х:

- 1) *ефективність*, як в 60-х т 70-х рок х сприйм л ся через призму н слідув ння в упр влінні підходів прив тного бізнесу, зокрем , велику ув гу було приділено укрупненню територі- льних одиниць з метою отрим ння ефекту м сшт бності при н д нні послуг. У 80-х рок х т кий підхід, з огляду н відсут- ність гнучкості, диференці ції і конкуренції, з зн є критики з боку «нового публічного упр вління»;
- 2) *потреб у пл нув нні, розвитку інфр структури т спри- янні економічному розвитку*. Тогоч снє пл нув ння б зув лося н використ нні великих територі льних одиниць, які відпо- від ли певним функціон льним критеріям, – т ких як еконо- мічні регіони, що включ ють у себе і міст , і прилеглі до них території. Економічний розвиток сприйм вся р дше як спро- можність до прийняття стр тегічних рішень, водноч с менше

ув ги приділялося пит нням н д ння послуг. Цей процес супроводжує вся витісненням тр диційних місцевих політичних еліт, які були пов'яз ні із попередньою політикою розподілу, т їх з міною н нові еліти, які є прихильник ми порядку денного розвитку і зрост ння;

- 3) *демокр тиз ція т уч сть гром дськості*. Місцев демокр тія пережив л не н йкр щі ч си, пов'яз ні зі зн чним зниженням рівня уч сті гром дян у вибор х т домінує нні тр диційних еліт. Дед лі ч стіше пост в л потреб з лучення гром дян не лише до процесу голосув ння, ле й до процесу пл нув ння т н д ння послуг;
- 4) *позб влення центр льного уряду держ ви н дмірного політичного т дміністр тивного н в нт ження*. Т к, н прикл д, фр нцузьку центр лізов ну модель ХІХ століття зм льовув ли як інсульт центр льного уряду т п р ліч н периферії. Урядовці центр льного рівня зрозуміли: н дмірн центр лізов ність т тот льний контроль можуть бути непродуктивними, бо це призводило б до перетягує ння дрібних місцевих проблем ж н міністерський рівень, місцеві орг ни вл ди отримув ли можливість звинув чув ти в усіх помилк х лише центр льний рівень і при цьому уник ти відповід льності з прор хунки. Отже, посилення регіон льного с моврядув ння розгляд ється як один із шляхів до викон ння пост влених з вд нь т вищої відповід льності місцевих пос довців з їхні вл сні рішення.

Н ж ль, ці принципи не з вжди чітко сформульов ні і не з вжди відповід ють один одному. Упр влінці (публічні службовці) н д ють перев гу ефективності, як , н томість, постійно зн ходиться у протистоянні із демокр тиз цією і уч стю гром дськості. Урядовці (політики) н д ють перев гу уч сті гром дян н ет пі обговорення з г льних пит нь політики, не н ет пі дрібних скл дових упр вління, які м ють бути з лишені з службовцями. Місцеві ж орг ни вл ди перев жно перейм ються пит ннями н д ння послуг, які з вжди в жливі для пересічних гром дян, тож тут вз г лі в жко говорити про розмежує ння політики й упр вління. Пр ктично весь ч с існує л суперечність між модерніз цією т необхідністю для місцевих орг нів вл ди б л нсує ти між відповід льністю з викон ння н ціон льних пріоритетів і децентр ліз цією, як н д в л пр во прийм ти вл сні рішення щодо вл сних пріоритетів. З зн чені суперечності приховув лись г сл ми побудови «сильної» вл ди н регіон льному т місцевому рівнях, одн к незрозуміло, чи бул то «сильн » вл д для викон ння своїх обов'язків,

чи то «сильн» вл д , як може н рівних обговорюв ти і вирішув ти пит ння із центр льною вл дою.

У З хідній Європі існує досить уз г льнений підхід до нового регіон лізму, ле його інституційн вир женість м є зн чні відмінності н віть у меж х однієї держ ви. Н йсл бшою формою є функціон льний регіон лізм, де регіони виконують певні конкретні з вд ння і не м ють певної регуляторної вл ди. Т кою бул ситу ція у Фр нції, де регіони перева жно відповід ли з економічне пл нув ння т інвестиційні прог рми. В Англії функціон льний регіон лізм сконцентров ний докол пит нь економічного розвитку і не призвів до обр ння регіон льних орг нів вл ди. Те ж с ме можн ск з ти і про інші держ ви, де під тиском Європейської Комісії центр льні уряди з пров дили окремі мех нізми регіон льного пл нув ння т дмініструв ння коштів структурних фондів, ле не б ж ють створюв ти потужні регіон льні орг ни вл ди, бо вб ч ють у них конкурент у боротьбі з політичну вл ду.

Головними цілями політики Європейського Союзу (н д лі – ЄС) від поч тку його створення були подол ння нерівності у розвитку між різними регіон ми ЄС, посилення зб л нсов ного розвитку н всій території ЄС т з безпечення по-спр вжньому рівних можливостей для розвитку всіх регіонів. Б зучись н принцип х солід рності т економічної і соці льної рівності, ЄС пр гне досягти своїх цілей шляхом використ ння різном нітних фін нсових інструментів, перева жно через структурні фонди. Т к, н період 2007–2013 років регіон льн політик ЄС потенційно буде другим н йбільшим рядком у бюджеті спільноти (з пл нов н сум вид тків скл д є 348 млрд. євро). Головні з вд ння економічної і соці льної рівності в р мк х ЄС були сформульов ні у прийнятому в 1986 році Єдиному Європейському Акті, регіон льн політик ст л невід’ємною ч стиною М стрихтської угоди (ст тті 158–162).

Головними принцип ми єдиної регіон льної політики ЄС є:

- *Принцип п ртнерств* , з яким усі з цік влені сторони будуть з лучені як н ст дії розробки, т к і н ст дії впров дження. Це передб ч є співпр цю Європейської Комісії т орг нів вл ди н ціон льного, регіон льного т місцевого рівнів, т кож співпр цю із економічними і соці льними п ртнер ми.
- *Принцип співфін нсув ння*, який передб ч є, що кошти ЄС м ють поєднув тися із вл сними кошт ми кр ін-членів, не бути використ ними з мість коштів окремої держ ви.

Серед інших принципів можн визн чити т кі:

- *Субсиді рність*, з якою всі з ходи м ють відбув тися н якомог нижчому рівні с моврядув ння. Інституції ЄС можуть

втручання лише у випадках, коли регіон чи країна-член ЄС неспроможні забезпечити ефективно і незалежно впровадження нової регіональної політики.

- Концентрація – передбачає, що кошти ЄС будуть спрямовані виключно на найважливіші і прями з забезпечення соціально-економічної рівності в Європі, на регіони і сектори, які перебувають у найменш розвинутому стані.
- Прогнозування, яке передбачає наявність довготермінових політичних стратегій, спрямованих на системне вирішення певних проблем у певному регіоні, не впровадження окремих короткотермінових програм.
- Координація – ефективно використання коштів структурних фондів є пріоритетні і прями з забезпечення соціально-економічної рівності в Європі. Цей принцип передбачає, що кошти структурних фондів надіються незалежній кількості регіонів, які відібрані з певними чіткими критеріями.

Єдиним регіональним політиком 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 покращення інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій, які передбачають створення нових робочих місць. Проте єдиним регіональним політиком координує національні регіональні політичні стратегії, формулюючи головні і прями встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між країнами-членами з провотримати допомогу від ЄС. Вони координують кожні інші політичні програми ЄС та фінансові інструменти, щоб ті мали чіткий регіональний вектор і приділяли значну увагу регіонам, які цього найбільше потребують.

З цієї метою в рамках Мадридської угоди було передбачено створення Комітету Регіонів, який має посилити роль регіональних органів влади в інституційній системі ЄС, відігравати вживу роль у прогнозуванні регіональних тенденцій та упрямління 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, який, як уже згадувалося у попередніх розділах, ще у 1985 році отримав власну Європейську ролі (прийнята Конгресом Рад Європи), регіональне самоврядування не має власної Хартії (проект другої Хартії розроблено

у 1997 році). Європейська х ртія місцевого с моврядув ння, яку було підписано і р тифіковано м йже всім кр їн ми-член ми Р ди Європи, м л н меті н с мперед чіткіше визн чити т г р нтув ти втономію місцевих орг нів вл ди в їх стосунк х із «вищим» рівнем вл ди. Ухв - лення д ного документ відповід ло одній із двох головних місій Р ди Європи, с ме – просув нню демокр тії т пр в людини. Н момент розробки Х ртії Р д Європи менше перейм л ся пит ннями уч сті гром - дян у регіон льному і місцевому упр влінні. Це пояснюв лося тим, що місцеві орг ни публічної вл ди повинні бути дост тньо сильними, щоб постійно відстоюв ти свою позицію у стосунк х із центр льним рівнем вл ди, якщо т кої спроможності в орг нів не є, то й ктивн уч сть гром дян не сприятиме пр ктичному здійсненню демокр тії.

Т ким чином, Х ртія відобр ж є ре льне ст новище у кр їн х З хідної Європи ст ном н середину 1980-х років. Відтоді зн чною мірою змінилося розуміння і сприйняття в жливості уч сті гром дян у роботі орг нів вл ди центр льного, регіон льного і місцевого рівнів. Крім того, роль орг нів вл ди, під впливом політичних, соці льних т економічних перетворень, пов'яз них із глоб ліз цією і прискоренням процесу європейської інтегр ції, з зн л серйозних змін. Сьогодні, з ур хув нням глоб льної фін нсової кризи, ми перебув емо н поч тку нового ет пу змін ролі орг нів вл ди, які будуть, ймовірно, н стільки ж р дик льними, як і ті, які поч лися у 1980-х рок х.

З результат т ми Конференції європейських міністрів, які відповід - ють з місцеве і регіон льне упр вління, що відбул ся у Фінляндії 2002 року, було прийнято Гельсінську декл р цію. В ній под ні рекоменда ції до Р ди Європи про необхідність прийняття Х ртії регіон льного с моврядув ння. Окрім того, декл р ція містить у дод тку проект концепції т з г льні принципи регіон льного с моврядув ння, які було покл дено в основу проекту Європейської х ртії регіон льного с моврядув ння. Ця Х ртія передб ч є обов'язкове з кріплення принципів регіон льного с моврядув ння в конституціях кр їн, які р тифікують д ну Х ртію, визн ч є вл сні т делегов ні повнов ження регіон льного с моврядув ння, пр во н міжрегіон льне т тр нскордонне співробітництво, уч сть у розробці н ціон льної т європейської політики, принципи фін нсув ння, дмініструв ння тощо.

Н ост нній Конференції європейських міністрів, відповід льних з місцеве і регіон льне упр вління, що відбул ся у Нідерл нд х 2009 року, було прийнято рішення н основі принципів, які використовув лися при розробці проекту Європейської х ртії регіон льного с моврядув ння

(1997 року), та з огляду на відсутність прогресу у прийнятті другої Х ратиї, – розробити Європейську хартію регіональної демократії.

Окремим вживим на прямому розвитку регіонального самоврядування є територіальне співробітництво між регіонами. Ця концепція стала результатом розвитку попередніх підходів до співробітництва, які передбачали переважно лише співпрацю прикордонних регіонів. З положеннями Європейської рамкової конвенції про територіальне співробітництво між територіальними громадами обох державних влади, підписаної у Мадриді 21 травня 1980 року, територіальне співробітництво розглядається «...як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та розвиток добросусідських відносин між територіальними громадами обох держав, або більше держав...». Європейська хартія прикордонних регіонів посилює роль регіонів як головних суб'єктів територіального співробітництва, рушійної сили економічного розвитку й усунення різниці у розвитку різних територій. Разом із тим було чітко визначено роль регіонів у покращенні інфраструктури, теле- і комунікаційних мереж, охороні довкілля, розвитку культури, переробці сміття та економіці в цілому.

Однією з форм територіального співробітництва є єврорегіони, які територіально розглядаються як приклад співпраці, що не вимагає додаткових законодавчих регулювань чи владних інституцій, не має політичної влади, обмежується у своїй роботі виключно повноваженнями місцевих територіальних органів влади. Єврорегіони з відповідними характеристиками поділяються на три групи: а) географічні; б) політичні; в) адміністративні. З метою спрощення умов територіального розвитку територіальної співпраці було розроблено низку відповідних нормативних інструментів і з твердженням 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 згаданоєвропейських тенденцій розвитку регіонального самоврядування, необхідно проаналізувати природу змін у системі ефективного демократичного територіального урядування. Ці зміни стосуються насамперед країн Західної Європи, але вони мають безпосередній вплив на країни Східної, Центральної та Південної Європи, які нещодавно приєдналися до процесу європейської інтеграції.

На території Європи існує велика кількість різних 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, жодна з яких не є унітарною державою, таких як Ірландія і Греція. Крім того, в Європі існують специфічні територіальні державного будівництва, які впливають на територію розвитку органів публічної адміністрації і системи урядування: (I) французька (наполеонівська) територія, яка мала вплив на певну кількість країн у Європі (навіть на Нідерланди і Фінляндію), у тому числі в Південній, Східній та Центральній Європі; (II) німецька територія, яка, окрім власне Німеччини, мала також вплив на Австрійську імперію (Австро-Угорщину); (III) скандинавська територія, характерна для однорідних національних держав із високим ступенем децентралізації органів влади, які, однак, суворо дотримуються параметрів, що встановлені центральним урядом чи парламентом; (IV) англійська територія, яка базується на ідеї сильного єдиного суспільства більше ніж на ідеї сильної цілісної держави і є програматичною політичною адміністративною організацією. Природно, що в країнах із різними територіальними органами влади і системи територіального урядування побудовані з різними принципами⁵⁰. Тому 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.

50 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.

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

Після закінчення Другої світової війни демократичні країни обрели шлях розбудови так званої «держави добробуту». Це було до певної міри революцією і відступом від попередніх підходів до державного будівництва, які мали не слідком економічний знепад і злидні часів Великої депресії 1930-х років та внаслідок війни, як було сприйнято як трагедія всього людства. Післявоєнний економічний розвиток, який значною мірою базується на використанні кейнсіанської економічної стратегії, у поєднанні з державною політикою соціального забезпечення, надає можливість перейти до розбудови держави з глибокого добробуту. Нині науковці, як-от Г. Еспін-Андерсен (Esping-Andersen), вирізняють консервативну (католицькі країни Європи), соціал-демократичну (скандинавську) і ліберальну (англосаксонську) моделі держави з глибокого добробуту, з чим пов'язано деякі відмінні принципи. Насамперед, консервативна модель побудована на традиційній патріархальній сім'ї, тоді як скандинавська модель з охочує жінок до активної участі на ринку праці та забезпечує догляд за дітьми, бо вони мали змогу працювати. Однак, незважаючи на існування якісно різних моделей «держави добробуту», Г. Еспін-Андерсен доводить, що можна виділити низку їх спільних з глибоких рис: принцип рівності і перерозподілу; вирівнювання якості державних послуг на всій території держави; пріоритет зростання, і обов'язок держави втручатися у суспільні та економічні процеси з метою досягнення значених цілей. Виконання цих стратегічних завдань вимагає високого рівня централізації влади і бюрократії.

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

Насамперед, територіальне управління і політика в цих державах розробляються головним чином з огляду на пріоритети та потреби національного/центрального, не регіонального/місцевого рівня. Такий підхід базується на ідеї «соціального громадянства», як було запропоновано Т. Мертном на початку 1950-х і як ґрунтується на концепції соціальної солідарності та забезпечення належної участі громадян у житті суспільства⁵¹. Він передбачає рівність прогностичного перерозподілу

51 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.

ресурсів від успішніших територій і регіонів до менш розвинутих. Більшість систем планування (наприклад, утворених як Франція, Італія чи Велика Британія) побудовано доволі цих програм перерозподілу і розглядаються як вираження територіального урядування в рамках кейнсіанської «державної добробуту».

У ФРН, Італії існувало і існує нині конституційно з твердженням вимог щодо забезпечення вирівнювання розвитку всіх територій країни. Хоча з часів розбудови кейнсіанської «державної добробуту» між різними країнами Європи існувало значне відмінність у стосунках між центральними та регіональними органами влади, все ж М. Голдсміт і П. Пейдж⁵² зазначили: в цей період ті стосунки можна охарактеризувати як «змовник-виконавець». Регіональні і місцеві органи урядування розглядаються як «агенти» центрального уряду, що покликані забезпечити належне виконання програм, які розробляються і контролюються їх «партнерами» – центральними органами. Цей тип відносин був характерним як для високоцентралізованих унітарних держав (Велика Британія чи Франція), так і для децентралізованих унітарних скандинавських країн.

Справді відзначється, що в цей період мали місце певні тенденції до децентралізації⁵³. Одним з головних чинників це були процеси «розв'язання» дміністративної системи, як стало відомо громіздкою і відчувалося надмірний тиск. Це був процес дміністративної деконцентрації, не політичної децентралізації. Разом із тим, процеси зменшення дміністративного тиску на центральний уряд підвищили з питань активнішу участь громадян у прийнятті рішень та подальший розвиток представницької демократії⁵⁴. Французька децентралізаційна реформа 1982 року стала спробою поєднати дві тенденції – впорядкування дміністративну 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 з діяльністю територіальних органів влади (щопривело, лише в окремих сферах і лише після узгодження із центром)⁵⁵.

52 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.

53 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.

54 Putnam R. D. Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology // Ibid. LXV. – 1971. – p. 651–681.

55 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.

Стосунки між центральними і регіональними органами влади впродовж цього періоду будувалися на основі підходу «згори донизу», комуністичної системи управління та контролю. Центральний уряд перебував у центрі системи управління, окремі партнери з числа предствників громадського суспільства обиралися, сформувалися і контролювали центральним урядом. Незважаючи на те, що економіка і суспільство були тоді відносно стабільними та існували добре організовані і сильні профспілки й бізнес-соцієти⁵⁶ – у трикутнику «держва – ринок – суспільство» держва 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 інфляційна кризи, економічні проблеми – стагнація економіки та інфляція) призвела до тяжких соціальних, економічних та політичних проблем, сприяла розумінню необхідності здійснення перетворень, і, врешті-решт, породила абсолютно нове розуміння і практику управління. Нові глобалізаційні процеси, перенесення територіальної діяльності для країн Східної Європи в жорсткій промисловості до Азії, відновлення процесу європейської інтеграції – усе це стало поштовхом для переходу до неоліберальної моделі, як значною мірою характеризується змінами у системі урядування. Неолібералізм став інтелектуальним і політичним рухом, який радикально з переформулював основи кейнсіанської «держави добробуту». Починаючи з Великої Британії членом кабінету прем'єр-міністра Мергет Тетчер, він був прийнятий 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 пропонувати в країнах, що розвиваються⁵⁷. Після розвалу комуністичної системи та остаточної перемоги капіталізму⁵⁸ більшість країн Східної та Центральної Європи прийняли його, довершивши згальноєвропейську «неоліберальну революцію».

«Неоліберальна революція» мала глибокі наслідки для європейської системи управління як на національному, так і на регіональному рівнях. Два спектри цієї революції мають особливо важливе значення для

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

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

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

упр вління: 1) процес глоб ліз ції, як прийняв неолібер льну форму; 2) у різних держ в х було прийнято нові моделі публічного упр вління. У 1980-х рок х прокотил ся могутня хвиля глоб ліз ції, як вплинул н різні г лузі економічного, політичного, культурного т соці льного життя. У цей період європейські кр їни, як і р ніше, н м г лися конкурув ти з двом потужними економічними гр вцями – США т Японією. Усвідомлюючи невідворотність под льшого відст в ння вл сного економічного розвитку, європейські держ ви відновили процес інтегр ції для створення «Європейського блоку», зд тного гідно конкурув ти з н веденими неєвропейськими економічно сильними держ в ми. Зрештою, це ктивізув ло економічну регіон ліз цію, якої вим г ли глоб ліз - ційні процеси, т кі як формув ння глоб льних ринків різних тов рів, не ост ннім з яких був швидкозрост ючий глоб льний фін нсовий ринок. У ц рині упр вління ці події суттєво вплинули н позиції н ціон льних урядів, зменшивши їх контроль як н д міжн родними відносин ми, т к і н д внутрішніми спр в ми. Одн к це не озн ч ло з неп ду держ ви з домінуючою роллю центр льного уряду, який все ще з лиш вся н й-більш в жливою дійвою особою в міжн родних і внутрішніх спр в х, хоч х р ктер його діяльності з зн в суттєвих змін.

Н н ціон льному рівні більшість європейських дміністр тивних систем з зн л змін у 1980-х і 1990-х рок х під впливом хвилі реформ, відомих як «новий публічний менеджмент» бо «нове публічне упр вління», що н було конкретних форм дерегулюв ння, прив тиз ції і введення «ринкових» мех нізмів у меж х с ми дміністр цій. Тр диційно існув л велик кількість різних підходів до реформ у різних європейських кр їн х відповідно до конкретних держ вних і дміністр тивних тр дицій, хоч реформи т к чи ін кше торкнулися кожної із європейських кр їн.

Поєдн ння двох процесів – глоб ліз ції т дміністр тивної реформи призвело до того, що у трикутнику «держ в – ринок – суспільство» держ в втр тил своє домінуюче ст новище, яке довелося поділити з ринком. Але в усіх європейських кр їн х, н віть у Великій Брит нії, де м ло місце н йширше з стосув ння неолібер льної моделі, ринок не зіштовхнув держ ву з п'едест лу, лише поділив його р зом із держ вою; прост кейнсі нськ модель «держ ви добробуту» поступил ся місцем більш скл дній, гібридній моделі, в якій втруч ння держ ви і неолібер льні підходи співіснують пліч-о-пліч.

У новому контексті глоб лізов ної економіки т нових ре лій для н ції-держ ви можн виокремити низку з г льних тенденцій:

- перехід від простої адміністративної деконцентрації, як існувало в Італії, 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 квзіфедерації деяких регіональних систем та децентралізації більш централізованих федерцій: перетворення Бельгії з регіональною унітарною державою у значною мірою децентралізовану федеративну державу з комунітарними регіонами; поява державних автономних одиниць в Іспанії, передчеповноважень на нижчій рівень у Сполученому Королівстві, спроби реформування федерації ФРН тощо;
- реструктуризація органів місцевого самоврядування шляхом розукрупнення великих адміністративних одиниць (Велика Британія), з охочення до внутрішньої децентралізації в муніципалітеті, наприклад, створення районних мікрорайонів у Франції, Італії й Нідерландах;
- створення нових механізмів участі громадськості у процесі прийняття рішень без втручання в повноваження обраних органів влади;
- у країнах-членах ЄС з охочується проведення політичної та адміністративної регіоналізації, використання нових підходів до політики розвитку міст, просування принципів субсидіарності та партнерств відповідно до положень Мадридської угоди;
- посилення міжнародного спектру роботи регіональних органів влади: поява нових міжнародних органів, які предствляють регіональні та місцеві органи влади (наприклад, «Об'єднані міста і місцеві органи влади», які мають своє окреме предствництво в ООН); міжнародні організації, орієнтовані на окремі типи міст або регіонів; лобіювання 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, Л. Флін і М. Ртін, виділяють такі тенденції:

- Співвідношення трансфертів та власних ресурсів. У цілому загальна тенденція полягає у подальшому збільшенні частки трансфертів і зменшенні сподіваних власних ресурсів.
- Загальні тренди проти вузькопривлених груп. Зростає частка загальних груп з прибутком відмови від вузькопривлених.
- 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 центрального уряду з регіональними від моделі «змовник – виконавець» до моделі вибору. Одним із пояснень переходу до моделі вибору є те, що центральному уряду вигідно надати групам привлених, загальних, бо це надає змогу йому переключити тягар політичної відповідальності з ефективності використання коштів на регіональні чи місцеві органи влади.
- Сучасні фінансові кризи. 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 миттєво дуже вживим і слідким для них.

Таким чином, можна дійти висновку про суттєві зміни в сучасній новій регіональних органах влади розвинутих демократичних країнах. Такі зміни є результатом більш широких змін у системі публічного управління з оглядом – від соціально орієнтованої «держави добробуту» до гібридної моделі, яка є сумішшю кейнсіанської економічної моделі та неоліберальної моделі публічного управління, привнесеної ринкових підходів. Такі 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 важливих особливостей публічного управління в сучасній Європі стало зростання регіонального рівня самоврядування, який в одних державах з'явився лише вперше, бо посилювався в інших. Цей процес став відповіддю на складні питання, які стосуються функціональних змін і політичних вимог.

Найважливіші функціональні зміни стосувалися 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 з небагатими іншими, колись успішними (наприклад, аграрно-промислові регіони Великої Британії). Це змусило уряди запровадити нові, більш складні механізми управління територіями, які передбачали перенесення інвестицій у менш розвинуті регіони. Значна частина повної зайнятості та політичний центральних урядів надавали можливість слідувати регіонам отримати додаткові інвестиції, регіонам, де відбувалося економічне зростання, отримати окремі пільги, а також економіці збільшитися від мобілізації ресурсів у периферійних регіонах, які за інших умов впадали в економічних процесів. Згідно з метою полягати у реінтеграції слідувати регіонів у національну економіку та підготовці їх до конкуренції на новостворених 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, Нідерландів та країн Скандинавії) і спроб створити спеціальні «точки зростання» у ключових секторах. Політичний центрального уряду був спрямований «згори донизу» та інтеграцію регіонів у національну економіку, але поступово, із вдосконаленням стратегій, центральний уряд почав шукати партнерів на регіональному і місцевому рівнях. У Франції, Італії, Бельгії і Великій Британії було 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 (з винятком Великої Британії, де такі ради були спершу сформовані у 1979 році, потім відновлені в деякій іншій формі 1999 року). У Німеччині

схожий процес відбувся між федеральним урядом і землями в межах Римської угоди про спільні цілі.

Отже, 60-ті та 70-ті роки характеризувались значною консолідацією системи регіонального і місцевого самоврядування, а також суттєвими зменшеннями кількості регіональних та місцевих органів влади в європейських країнах. Значення тенденція оминувати хіба що Францію (Таблиця 1).

Таблиця 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
Німеччина	24282	8504
Італія		8100
Іспанія	9267	8083
Франція	38000	36000

Значне скорочення кількості місцевих самоврядних одиниць у країнах Європи (з винятком Франції) призвело до істотного збільшення мінімальної кількості мешканців у найменшій із територіальних одиниць (Таблиця 2).

Таблиця 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 питань підходів до реалізації централізованої регіональної політики було після нефтової кризи у 1970-х роках. Із завершенням етапу повної зайнятості було втрачено і консенсус щодо політики перерозподілу ресурсів, регіони розпочали між собою конкуренцію. Значна кількість великих проектів, що їх започаткували повністю фінансував центральний уряд у складі регіонів, не змогли зреагувати, не викликаючи зростання економічної активності довкола них і не змогли довести свою економічну вигідність. Такі проекти назвали «собором ми в пустелі». Втім, із відкриттям ринків і підвищенням мобільності капіталу уряд уже більше не міг примушувати фірми працювати в складі регіонів, оскільки ці фірми могли вільно залишити країну. Таким чином, регіональна політика втрачала своє економічне обґрунтування і була спрямована переважно на соціальні та політичні питання. Це призвело до поступової відмови від великих та переходу на менші зможливі регіональні ініціативи.

Водночас відбулися зміни в теоретичних підходах до регіонального і місцевого самоврядування, які тепер орієнтовані на неуправління «згори донизу», а ініціативи з боку територій, підходи «знизу догори». Нове розуміння території передбачало не лише комплекс виробничих чинників у фізичному просторі, а й наявність сукупності суспільних відносин, норм, інститутів і домовленостей⁵⁹. Соціальна структура території не була неабиякого значення, оскільки спрямування інвестицій без урахування цих чинників не врядує привести до позитивного результату. До традиційних чинників злежності старих промислових регіонів було додано бір нових, таких як вимога злежності від співробітництва та підтримки, наявність інновацій, передових науково-дослідних інституцій і мережі різноманітних соціальних уможовітнень регіону⁶⁰.

Таким чином територія вже не сприймається суто як місцевість, де функціонують учасники ринкових відносин, а тому вона сама є виробничою системою. Старі ідея порівняльних переваг, відповідно до якої кожен регіон має своє місце в системі національного та міжнародного розподілу праці і як лежить в основі традиційної регіональної політики, поступився місцем ідеї абсолютних або конкурентних

59 *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.

60 *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.

перев г⁶¹, відповідно до якої не лише фірми, але й цілі регіони конкурують з інвестиції, ринки і технології. Тим же підхід спричинив радикальні зміни у політиці, оскільки просуваний в регіональний інтерес у конкуренції з мість звичних інтересів певного класу, сектору, статі, віку або етнічної приналежності. Він пропонує нову неомарксистську форму владних відносин, з якої політики повинні сприйняти регіон як такий, що знаходиться у безперервній конкуренції з ринковими перевагами. Остеронь з лих стверджує 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 регіональних проблем є значно вищими. Розом із тим наголос тепер робиться не на розвитку фізичної інфраструктури, а на розвитку людського потенціалу. Політик у сфері освіти повинен бути стільки широко децентралізованою, щоб мати змогу долучитися до інших інструментів втручання в розвиток регіону, а вчашня – максимумом наближення до пріоритетних напрямів його економічного розвитку. Окремий наголос робиться на розвитку системи досліджень, розробки і передчасних технологій між компаніями, університетами, дослідницькими центрами та органами влади. Менше уваги приділяється плануванню великих інтервенцій з боку уряду, а тамість більше уваги відводиться визначенню точкових втручань для усунення недоліків ринкового механізму. Тим же чином, головною метою стає чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку класів у секторі, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Ендогенність та самодостатність зростає сталою новою формулою успіху регіонів. Ці тенденції посилено змінили у системі функціонування публічного управління в цілому, відомою відцентралізованого підходу та уніфікованих політичних користь диференції та комплексних форм організації.

Посиленню регіонального самоврядування та його децентралізації та кож сприяв процес демократизації, який не лише перерозподіляв владу у централізованій державі, але й демократизував систему «корпоративістського управління», яке з'явилося на регіональному рівні за певних умов економічного розвитку. В різних національних колекціях, об'єднаннях та соціальних групах, які виступають за регіональний розвиток, як привило, домінують інтереси великого бізнесу і державних службовців,

61 *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.

що з їм ються пит ннями 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 установа може відкрити їх для більш широкого кола груп учасників. У цілому спостерігається певна демістифікація функцій держави та зростає розчарування в її спроможності демократично процвітати, і це відкриває нові простори для демократичного урядування на локальних територіях (у регіонах, містах, селах). У країнах, які не мають власної історії і досвіду державності, це призвело до повторного відкриття поздержавної історії, поставило питання доцільності існування держави та відродження доктрини змішаного і спільного суверенітету, які, поряд з процесами європейської інтеграції, мають потенціал радикально змінити нормативне підґрунтя і легітимність самої держави⁶².

Повернення до стратегічного планування регіонального розвитку стало протиположним з глянній тенденції 1990-х років до посилення системи органів місцевого самоврядування. Ефективність та корисність дій рідше розглядалися як індивідуальна відповідальність та гнучкість, розміття форм організації і конкуренції між постачальниками послуг, що притаманне моделі «нового публічного менеджменту», і не пов'язувалися із консолідацією та економікою мислбу. 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 учасників ресурсів та інвестицій, так і в питаннях інновацій у політиці.

4.3.3. «Міста-регіони» у другій половині ХХ століття

Іншою тенденцією стало створення нових органів влади на основі концепції «міст-регіону» – функціонально-взаємозалежної території, що складається з міст і навколишніх населених пунктів. У різних країнах Європи мали місце різні підходи до створення «міст-регіонів»: серед найбільш вдалих прикладів є створення «міст-регіону» Рінмонд у Нідерландах та «міст-регіону» Страткланд у Шотландії. Останній було сформовано доволі міст Глзго та великої навколишньої території, де обрані райони «міст-регіону» мали широкі повноваження щодо вирішення питань стратегічного планування і повноваження з контролю

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

н д інфр структурою т н д ння послуг у муніцип літет х, які ст ли ч стиною регіону. Н томість у Фр нції н були поширення об'єдн ння муніцип літетів, у яких вл дному орг ну новоутвореного регіону н д - в лися лише незн чні повнов ження, в б г тьох вип дк х кордони т ких об'єдн нь н віть не визн ч лися. Все це посл било потенці л моделі «місто-регіон» і зробило його легкою мішенню для критиків.

Н поч тку 1980-х років у більшості кр ін Європи поступово було полишено ідею створення «міст-регіонів». Стр тетичне пл нув ння розвитку регіонів було зн чною мірою посл блено через економічну нест - більність, виклик ну н фтовою кризою 1970-х років, т кож поступовим переходом до неолібер льної ідеології. Центр льні орг ни вл ди не поспіш ли із перед чею ре льних повнов жень н регіон льний рівень, н томість орг ни місцевого с моврядув ння критикув ли новостворені регіон льні орг ни вл ди з бр к ре льних повнов жень, необхідних для ефективноі ре ліз ції пл нів. Це призвело не лише до призупинення процесу створення регіон льного с моврядув ння, й до ліквід ції вже існуючих с моврядних «міст-регіонів» в Англії, Шотл ндії, Нідерл нд х (Рійнмонд) т Ісп нії (Б рселон). І лише в середині 1990-х років, ре гуючи н швидке зрост ння міст і потребу пл нув ння великих інфр структурних проєктів, уряди поверт ються до ідеї «міст-регіонів». Р зом із тим відкриття європейських ринків і посилення конкуренції серед «міст-регіонів» призвело до необхідності посилення з ними контролю з боку центр льного уряду т стимулюв ння співпр ці між «міст ми-регіон ми» з метою розвитку інфр структури і з лучення інвестицій. У Фр нції прийняли з кон, який передб ч є об'єдн ння комун у місцях, де т кі утворення ще не були сформов ні, в Нідерл нд х утворено Великий Роттерд м з мість зниклого Рійнмонд , т к с мо в Іт лії нові норм тивні кти з охочують створення «міст-регіонів», в Англії в 1999 році обр но р ду новоствореного Великого Лондон .

4.3.4. Регіони та європейська інтеграція. Регіональні ідентичності

Європейськ інтегр ція привнесл глибинні зміни до сприйняття просторового, економічного і політичного порядку в Європі. Інтегр ція ринків нерівномірно вплинул н різні регіони, створюючи переможців і переможених. У перші роки переходу вл ди до Брюсселя спостеріг - л ся тенденція до ще більшої м ргін ліз ції периферійних регіонів і перев жного розвитку центр льних регіонів (цю тенденцію ще можн помітити у ск ндин вських кр ін х). Більшість периферійних регіонів долуч л сь до європейської пр ктики отрим ння фін нсових ресурсів

зі структурних фондів ЄС та розширення властивої можливості брати участь у європейській політиці. Тікі регіони сприймають ЄС у позитивному світлі і вбачають у Європі підтримку і протидію у своїх стосунках із національними урядами.

З політичної точки зору європейське співтовариство спочатку розглядалося як додткові проблем для регіонів, дже міжурядовий характер утворення дозволяв предствиникати національних урядів, зібравшись на раду міністрів, приймати рішення з питань, що входять до регіональної юрисдикції. Німецькі землі були першими, де висловлено незгоду з таким становищем 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 (Містрихтський договір) було включено положення, які передбачають право регіонів предствляти державу при обговоренні питань, що входять до їх компетенції. Ці положення були використані Німеччиною, Австрією, Бельгією і Великою Британією. Регіони отримали та кож право укладати партнерські угоди в рамках структурних фондів, які з кінця 1980-х складають другий за величиною рядок витрат (після витрат на сільське господарство) у бюджеті ЄС та в Комітеті регіонів. Ці події підтвердили, що Європа відіграє центральну роль у розбудові регіонів у більшості країн, місцеві еліти, які працюють над розвитком регіонів, отримують підтримку і інтенсивність. 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 у різних формах. Вони предствляють відповідний рівень управління у федеративних державах (Німеччині, Австрії та Бельгії), та кож у регіоналізованих (як привило, 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 держав, натомість цей чинник історично є значно менш помітним у французьких регіонах. Регіони можуть та кож, як значилося, розглядатись як функціональні одиниці, зокрема, у сфері економічного розвитку, але це та ксма можливо й у культурній і соціальній сферах. Переважно регіони сприймаються передусім через призму економічного налізу, однак у відповідних політичних умовах вони та кож можуть стати підґрунтям для соціальної солідарності (приклад Шотландії), бути

одинацями політичного простору в тому р зі, якщо політичні питання стосуються певної території та інтерпретуються через вивчення впливу на неї, коли існує політична дискусія щодо території, громадяни розглядають територію як не лежний і достатній рівень для прийняття обов'язкових рішень.

В окремих європейських державах політична роль регіонів продовжує зростати, і вони не тільки висловлюють вимоги про надання політичної автономії. Це найбільш характерно для етнічних груп – національних меншин чи корінних народів), які зберегли свою ідентичність упродовж століть попри сімліційний тиск і тривалу відсутність власної держави. Нині ці нації прагнуть не лежного з хисту своїх колективних прав та інтересів, подеколи – й визнання державного сприяння їм у реалізації прав та самовизначення, як, наприклад, національні рухи в Каталонії, Країні Басків, Шотландії, Уельсі⁶³. В інших місцях існуючі культурні розбіжності наклілися 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 трансформувався 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 з хисту освітніх прав, пройшовши стадію економічного націоналізму, нині бореться з політичним самовизначенням регіону. Конкуренція між регіонами стимулює їх до пошуку власного місця в європейському просторі і породжує нездоволеність системою внутрішніх національних бюджетних трансфертів, це викликає до життя та посилює політичні рухи. Тим економічно обгрунтований регіоналізм зустрічається як у найбільш розвинутих Європи, які скриваються від недостатності підтримки з боку держави і Європи, так і в бідніших регіонах, які, в свою чергу, скриваються від тяг бюджетних трансфертів та користь найбільш розвинутих співвітчизників, яких вони розглядають як додаткову перешкоду в європейській конкуренції. Італійське Північне Лігуріє, рух, який спершу був лиш особливою позицією економічно бідніших регіонів, тепер прагне створити окрему культуру, самобутність та історію – з британським та іспанським прикладом⁶⁴. У даному ж контексті звертають на себе увагу сумнівні з етнічних чи мовних міркувань, однак економічно й адміністративно обгрунтовані

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

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

вимоги щодо надання автономії Сілезійському регіону в межах Польщі, економічно високорозвинутій території зі специфічними суспільно-політичними тенденціями. Вимоги про перегляд положень фінансового вирівнювання мають місце в Іспанії (Каталонія), Німеччині (південні землі), Бельгії (Фландрія) і Великій Британії (багато південь і бідні території півночі Англії).

Тож із чим пов'язане відчуття регіональної ідентичності? Це вже і складне з питання 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 тих дослідженнях, відрізняються в різних країнах, у випадках, коли ставляться подібні питання, як, наприклад, у Євробарометрі, існують відмінності в їх розумінні залежно від регіонального контексту. Окремі опитування пропонують респондентам оцінити їхню власну ідентичність з територіальним критерієм на рівнях від місця проживання і ж до Європи. Такі результати, як правило, свідчують 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 тих умовах опитування обирають змішану ідентичність проміжних територій, з винятком жителів найбільш регіоналістичних регіонів, комп'ютно з селених високоорганізованих етнічними групами, які борються з зовнішнім політичним сепаратизмом 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» бо «регіональна ідентичність», і пройти весь шлях від захоплення місцевими пейзажами до кухні і до потреби бачити першорядність політичної легітимності регіону. Для цього розуміння необхідно виокремити дві типи регіоналізму громадян в Європі: 1) «регіональні територіальні ідентичності», які значною мірою деполітизовані чи консервативні з своєю орієнтацією і не гадують консервативних регіоналістів дев'ятнадцятого століття; 2) «нові або сучасні регіоналісти», яких можна знайти серед більш освічених верств населення і які зціквлені у регіоні як елементи модернізації і будівництва нової Європи⁶⁵.

Регіональні територіальні ідентичності можуть бути зціквлені в регіональній автономії, вбачаючи в регіоні переважно культурну або топографічну складову; вони вважатимуться ефективнішими територіальними механізмами пред-

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

ст вництв в центр льних і місцевих орг н х вл ди. Н томість суч сні регіон лісти м ють ширші погляди н м йбутне регіону і б ч ть регіон як дин мічну силу для економічних і соці льних перетворень. Н ведене вище є до певної міри уз г льненням, оскільки зн чення регіон лізму формується історією т суч сною політикою окремих держ в, т кож х р ктером регіон льних інституцій.

У деяких регіон х присутній конфлікт ідентичностей, де історично н селення регіону (бо «н ція» – етнічн груп , н ціон льн меншин чи корінний н род, що не м є історії вл сної держ вності) виступ є проти інтегр тивної т симіляторської політики держ ви. В інших регіон х регіон лізм історично був пов'яз ний із прин лежністю до н ції і н віть може ст ти в жливим компонентом ост нньої. В інших місцях регіон льний рівень визн чено дост тньо чітко. У б г тон ціон льних (поліетнічних) держ в х, т ких як Ісп нія, Велик Брит нія і Бельгія, регіон льн ідентичність ч сто протист вляється з г льнодерж вній ідентичності, тоді як у Фр нції т Німеччині відчуття регіон лізму не озн ч є почув тись меншою мірою фр нцузом бо німцем.

Процес європейської інтегр ції зн чно посилив ці тенденції, оскільки, як з зн ч лось, керівники регіонів пр гнуть утвердити вл сні регіони не лише тр диційно в р мк х н ціон льної економіки, ле й в умов х все більш конкурентного європейського економічного і політичного простору. Європейські ініці тиви, зокрем , через структурні фонди, н м г лися з лучити регіони до процесу формування політики ЄС і спричинили под льшу регіон льну мобіліз цію⁶⁶. Регіонотворчі еліти дед лі ч стіше пов'язують вл сні ініці тиви із з г льноєвропейським контекстом. Зрост є почуття поліідентичності серед європейців: коли людин ідентифікує себе одноч сно із регіоном, н цією т Європою, особливо це стосується н йбільш освічених верств н селення, ле різниця у сприйнятті «регіон–Європ » і «регіон–глоб льний світ» формується під впливом зн чої кількості чинників. К т лонці і помірков ні к т лонські н ціон лісти є дуже проєвропейськими, те ж с ме стосується і як суч сних фл м ндських н ціон лістів, т к і прихильників помірно н ціон лістичної соці л-демокр тичної робітничої п ртії Північної Ірл ндії, н віть шотл ндські виборці зн чно менш ворожі до Європи, ніж виборці в Англії.

Т ким чином, н ліз д них Євроб рометр т інших обстежень дозволяє стверджув ти: існує зв'язок між «європеїзмом» і регіон ліз-

66 *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.*

мом⁶⁷. Однак різниця у цінностях не обов'язково спрямована на розвиток у регіоні власної ідентичності, адже такі відмінності все менше сумісні із традиційною цілісною інтеграцією, разом з тим вони можуть стати мірилом оцінки конкретних політичних і соціальних питань. Зрештою, зміцнення території власної ідентичності може бути відповіддю на зникнення власної ідентичності у центральній державі, який намагається з пропонувати впровадити в життя універсальні цінності.

4.4. РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ І ДЕМОКРАТИЧНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ: ДОСВІД ІСПАНІЇ

Іспанська система децентралізації чітко поділяється 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 по-зовим прецедентом, адже в світі є лише кілька успішних прикладів того порівняно мирного переходу. Справедливо й те, що конституційне утвердження децентралізації здовольнило претензії найбільш чисельних активних національних меншин Іспанії, сприяло належному зхисту їхніх прав та рівноправності окремих національних меншин з гостренню. 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 з проваджувала сучасну систему децентралізованого урядування, розглядалися й обговорювалися різні підходи до побудови системи публічної адміністрації на центральному та регіональному рівнях. Упродовж століть Наварри і Країни Басків мали окремі політичні та фінансові домовленості («fueros»), які пережили спроби різних монархів централізувати державу. Наварри й одна область Країни Басків (Алава) зберегли спеціальні угоди навіть з диктатором Френком, тоді як для інших двох областей Країни Басків (Біскаїя і Гіпуско), які не підтримали диктатуру Френка, такий спеціальний режим було скасовано впродовж цього періоду. Крім того, створили автономний регіональний уряд у 1932 році, який проіснував до

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

1939 року, Глісія зтвердил вл сний втономний ст тус, одн к не змогл його впровадити через сплх громдянської війни 1936 року.

Ці три регіони, Крїн Бсків, Глісія і Ктлонія, з різним ступенем інтенсивності, мають досвід децентралізації та переваги від її впровадження з точки зору економічної ефективності. Наврть кожме досвід тривало с моврядувння, специфічні зкони, т кож розуміння переваг втономного ст тусу, одн к зн чно меншою мірою прагне використовувати його – через відсутність сильної й окремішньої етнічної ідентичності, характерної, наприклад, для населених меншини Крїни Бсків, Глісії та Ктлонії.

Після тривалого періоду децентралізованої диктатури (1939–1975 рр.), мирного переходу до демократії (1975–1979 рр.) та ктивної європеїзації, пов'язаної зі вступом до Європейської економічної спільноти (1986 рік), Іспанія пройшла шлях глибоких соціальних трансформацій. В економічній сфері Іспанія стала однією з найбільш розвинених держав у групі індустріально розвинутих демократичних країн, якій вдалося успішно реалізувати стратегію щодо прискореного подолання відставання від середньоевропейських показників.

Після завершення диктатури генерал Франко стрімко зріс з питань регіонального моврядувння, який був усяк історичних засадх втономії та цій і регіонів Іспанії. Усі демократичні партії, які боролися проти режиму Франко, його культурних утисків, репресій та переписування історії, не змогли розробити чітку модель децентралізованої держави, з якої вони виступали. Однак вони погоджувалися з тим, що легітимна демократична влада систем повинна відображати потреби й інтереси різних етнічних груп і регіонів.

Фіксція того в живого принципу в Конституції була серйозним політичним викликом для молодої демократії, вже іспанська історія містить низку прикладів невдалих спроб впровадити регіональні структури, наприклад, етнічні, коли на дмірне захоплення територіальними відмінностями стало під сумнів подальше існування єдиної держави. Однак широкий міжпартійний консенсус дозволив прийняти Конституцію 1978 року, яка подолала проблему суперечності і взаємного недовіру. Вона закріпила нову сутність Іспанії як Держави Автономій. У новій Конституції було узгоджено дві різні концепції Іспанії, які юридично протистояли одна одній. Іспанією було визначено єдиною державою (ст. 2, термін «федерація» не міститься в тексті закону), яка об'єднує різні етнічні групи, етнічності та регіони, ґрунтується на конституційних принципах свободи, співведливості, рівності і політичного плюралізму. Конституція Іспанії від 1978 року визначає принцип впровадження втономії для етнічних

н льностей т регіонів (ст ття 2), вст новлює принцип втономії при вирішенні своїх спр в муніцип літет ми, провінціями т втономними територіями (ст ття 137). Можливість втономії з лежить від політичної волі мешк нців втономних територій чи їхніх політичних предст вників, т к с мо від цього з лежить і рівень відповід льності регіон льних орг нів вл ди (широкий чи обмежений), який може бути визн чений н родом чи територією. Впров дження відкритої моделі з принципом «вдом керую с м» перетворило Ісп нію в кр їну, де проходить процес федер ліз ції «згори донизу»⁶⁸.

Н перший погляд зд ється, що було впров джено оптим льну модель симетричної децентр ліз ції з ур хув нням перев г, потреб і досвіду різних історичних регіонів. Проте виник є пит ння дост тності форми і ступеня симетрії, т кож пит ння про те, якою мірою з пров джен симетрія посл блює чи, н вп ки, підвищує н пруженість, н явну при створенні децентр лізов ної демокр тичної системи в Ісп нії. При н лізі цих пит нь не можн з був ти, що крім культурних т історичних відмінностей між регіон ми, існує нерівність у економічному розвитку цих історичних регіонів.

Сьогодні Ісп нія поділяється н 17 втономних територій зі своїми орг н ми вл ди, які були створені відповідно до положень Конституції 1978 року. Ці регіони відрізняються з б г тьм критеріями, включ ючи історію, культуру, мову т економічні умови. Дохід н душу н селення т ВВП відрізняється в різних регіон х, хоч розходження не т кі великі, як і в інших європейських кр їн х, т ких як Фр нція, Іт лія чи Німеччин . Н йб г тший регіон М дрид м є лише більш ніж удвічі вищий ВВП н душу н селення, ніж н йбідніший регіон Естрем дур .

Центр льний уряд н м г вся допомогти бідним регіон м з допомогою держ вних інвестицій т розробки спеці льних пл нів розвитку. Одн к ефективність цих з ходів бул помітн лише у вигляді короткотермінового ефекту, у довготрив лій перспективі їх ефективність не було доведено.

4.4.2. Фіскальна децентралізація в Іспанії

У суч сній Ісп нії неможливо розділяти процеси демокр тиз ції т децентр ліз ції. З с ди втономності регіонів з пров джено з результ т т ми референдуму 1978 року, який покл в поч ток демокр тичним перетворенням у держ ві. Хоч концепцію симетрії було з кріплено

68 *Moreno L.* The Federalization of Spain – London, Portland, OR: Frank Cass, 2001. – 182 p.

в Конституції 1978 року, її детермінатором було з фіксовано у вищому законі «Ley Organica de Financiación de las Comunidades Autónomas» (LOFCA), який було прийнято у 1980 році, вже місцеві автономні території розроблено пізніше у повній відповідності із положеннями Конституції.

Конституція встановлює дві можливі рівні симетрії. Перший і найбільш живіший впроваджує дві 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.

З 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, набуток, спадщина і передчуток – перебувають повністю під адмініструванням регіональних органів влади. У регіоні зі спеціальним режимом громадяни не платять жодної частини цих податків до центрального уряду. Реформою 1997 року збільшил повноваження податкових органів на звичайних регіонів, ПДВ також було передано регіональній владі, що, провадило, без будь-яких повноважень встановлювати ставки ПДВ бо визначити базу оподаткування.

Для компенсації за послуги, які центральний уряд надає регіону, регіональний уряд виплачує центральній владі певну суму («сиро» в Країні Басків і «aportación» 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 втрачуються при розрахунку «сиро» і «aportación». При обчисленні хунку використовується спеціальна формула, що враховує вартість послуг, які надає центральний уряд, та загальнонаціональний дохід – таким чином відбувається перерозподіл частини національного дефіциту регіонів зі спеціальним режимом.

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

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

Другий рівень симетрії, який встановлено Конституцією 1978 року, стосується виключно регіонів з гільного режиму. Конституція визначила дві альтернативні шляхи передати регіон відповідальності з 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 позбавлено безпосередньої компетенції. Однією з причин з січня 2002 року ці дві групи регіонів було уніфіковано й об'єднано. Крім того, центральний уряд передв'язав регіональним урядам одну третину податку з доходу громадян та ПДВ, а також спеціальні податки на алкоголь і тютюн. Ці зміни стали відповіддю на запити регіонів про недостатню автономність у питанні надходжень до бюджетів регіонів з гільного режиму. Виспівні було введено нове поняття співвідповідальності, яке означає розподіл відповідальності з надходження між центральним та регіональними урядами. Більшість регіонів намагаються зупинити такі зміни до системи децентралізації, які дозволять їм зменшити їх внески до Фонду солідарності, в той час як бідні регіони хочуть збільшити частку надходжень, з якої вони відповідатимуть.

4.4.3. Актуальність іспанського прикладу асиметричної децентралізації

Асиметрична децентралізація публічної влади, реалізована в Іспанії, може бути потенційно ефективною і напередто головним чином у країнах, де також існують регіони з культурними, етнічними, мовними або історичними відмінностями (як-от, Френція) чи ж якщо в окремих регіонах тих держав є певний історичний досвід автономізації (Іт-

лія). З тих умов перехід до симетричної децентралізації може бути соціально й економічно виправданим. Дійсно, з провадження симетричної децентралізації, з нової 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 Тібо⁶⁹, Оутс⁷⁰ та інші дослідники, децентралізовані системи регіональних і місцевих органів влади може краще враховувати потреби суспільств в благодійних послугах. Цей аргумент обґрунтовує доцільність децентралізації наперед фіскальної політики, однак він зовсім необов'язково вимірює з провадження симетричної децентралізації всієї влади. Проте у випадках, коли відмінності у звітних бюджетах і послуги в окремих регіонах кращі впливають з відмінностей в історії, культурі і мові, симетричні підходи можуть бути цілком виправдані. Власна історія, культурні мови можуть впливати на певну групу людей (регіон) і їхне бачення автономії, незалежності та фінансової влади. Окремі регіони можуть мати власний досвід автономного урядування в минулому та власну культуру, особливу від культури більшості населення держави; населення тих регіонів може з підозрою ставитись до центрального уряду або ж боятись втратити свою мову з відсутності спеціального статусу регіону. Для того, щоб враховувати 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 країн.

Іншим аргументом на користь ефективності симетричної моделі децентралізації є відмінності між регіонами щодо їх спроможності здійснювати публічне управління. Ефективне забезпечення суспільних благодійних послуг, та кожне ефективне прийняття рішень залежить 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 передання цьому регіону більшого обсягу повноважень у порівнянні з регіонами, що не мають достатньої адміністративної спроможності.

69 *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.

70 *Oates W.* Fiscal Federalism. – N.Y.: New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972. – 256 p.

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

З запровадження симетричної моделі децентралізації в Іспанії дозволило забезпечити належний захист прямих інтересів національних меншин держави (жоден регіон ними не має внутрішнього політичного самовизначення шляхом фактичного перетворення національних меншин в титульні нації в окремих автономних територіях), отже – з спокоїти певний час націоналістичні сепаратистські настрої, послабити нерухомисть між регіонами і створило умови для більш швидкого переходу держави до демократії. Також окремі спектри системи децентралізованого симетричного урядування було розроблено дещо інше, економічні результати могли б стати значно менш сприятливими, іспанські регіони – автономні території були б істотно більші з доволені рівнем владої відповідальності. В будь-якому разі, нові демократії можуть вивчити досвід Іспанії та розробити власні системи децентралізації, спроможні забезпечити автономію і солідарність регіонів з менш розвинутих витрат зусиль і ресурсів.

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 спектр децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; децентралізації політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільств в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою децентралізації 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 розкриті через такі три спектри⁷¹:

- Децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
- Децентралізація доходів – з кріплення зв'язку між місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та провласності встановлених їх розмірів;
- Процесуальні органи зцінює самостійність – провласність, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого

⁷¹ Ruśkowski E., Salachna J. *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 29

с моврядув ння формув ти, з тверджув ти, виконув ти фін нсові пл ни, кошториси, бюджети, з безпечув ти звітність і контроль тощо.

Ступінь фіск льної децентр ліз ції підд еться кількісним і якісним оцінк м. У літер турі под но зн чну кількість т ких критеріїв, з яких можн виокремити низку основних. Але вид еться, що з стосув ння тільки одного критерію не може бути об'єктивним. Отже, основними критеріями оцінки рівня фіск льної децентр ліз ції вв ж ють:

- *Співвідношення пок зників вид тків місцевого с моврядув ння (місцевих бюджетів) до публічних вид тків.* Цей пок зник з свідчує ступінь децентр ліз ції т деконцентр ції публічних з вд нь і функцій, свідчить про фін нсову спроможність місцевого с моврядув ння щодо їх викон ння, відт к і якість викон ння. З г лом вир ж є ступінь вл снє фіск льної децентр ліз ції. До держ в, у яких місцеві вид тки у відсотковому співвідношенні до публічних вид тків сяг ють більше як 50%, н леж ть Д нія, Ісп нія, Швеція⁷². Схожі висновки можн зробити зв ж ючи н співвідношення ч стки доходів місцевого с моврядув ння у публічних доход х з г лом.
- *Обсяг вид тків місцевих бюджетів до ВВП.* Цей пок зник дозволяє поб чити, як ч стин публічних ресурсів є розподілен поміж суб'єкт ми місцевого с моврядув ння⁷³. Іншими слов ми – відобр ж є рівень фін нсової децентр ліз ції в держ ві. Умовно, пок зник вищий ніж 15% озн ч є високий рівень децентр ліз ції. В Європі серед т ких держ в – Д нія, Швеція, Ісп нія, Фінляндія, Нідерл нди, Іт лія. Пок зник 15-10% – середній рівень децентр ліз ції: Польщ , Велик Брит нія, Угорщин , Чеськ Республік , Фр нція. Пок зник нижче 10% озн ч є низький рівень децентр ліз ції: Слов ччин , Литв , Естонія, Португ лія, Греція, Кіпр⁷⁴.
- *Ч стк вл сних доходів у структурі доходів територі льних гром д.* Цей пок зник свідчить про фін нсову с мостійність (фін нсову втономію) суб'єкт місцевого с моврядув ння. В жливо п м'ят ти, що пр во орг нів місцевого с моврядув ння

72 Sub-national public finance in the European Union // Economic Outlook. – 10.2007 // http://www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf.

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

74 Sub-national public finance in the European Union // Economic Outlook. – 10.2007 // http://www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf.

вст новлюв ти под ткові ст вки, т кож визн ч ти обсяги н д-ходжень з інших джерел ре лізуються винятково щодо вл сних доходів. С ме це пр во – пр во н вл сні доходи і н їх регулю-в ння – з безпечує фіск льну децентр ліз цію. В з рубіжній літер турі вл сні доходи визн ч ють як доходи *sensu stricto* і до них не відносять доходи від ч стки у з г льнодерж вних под т-к х і збор х. Серед кр ін, у яких ч стк т ких доходів переви-щує 50% – Швеція, Д нія, Фінляндія, Фр нція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірл ндія, Португ лія т ін.⁷⁵ Можн ск – з ти, що цей пок зник є не лише кількісним, ле й якісним кри-терієм фін нсової децентр ліз ціі.

- *Обсяг міжбюджетних тр нсфертів, зокрем , дот цій вирів-нюв ння у структурі доходів місцевих бюджетів.* Розмір цього пок зник безпосередньо свідчить про фін нсову втономію місцевого с моврядув ння. Чим він вищий – тим нижчий рівень фін нсової с мостійності і нез лежності місцевого с моврядув ння. Відт к нижчим є рівень децентр ліз ціі, оскільки місцеве с моврядув ння не м є жодного впливу н обсяг цих ресурсів тощо.

У літер турі виділяють й інші критерії, зокрем : рівень з йнятості в публічному секторі; рівень доходів місцевого с моврядув ння порівняно з доход ми держ вного бюджету; обсяг под ткових доходів у порівнянні із з г льним пок зником под ткових доходів у держ ві; ст ну т якості м йн , що перебув є у вл сності території льних гром д, тощо⁷⁶. Крім цього, зн ходимо ще один якісний критерій оцінки фін нсової децентр – ліз ціі. Він стосується контрольно-н глядових мех нізмів, що з безпечують з конність фін нсових повнов жень орг нів місцевого с моврядув ння, отже, у т кий спосіб з безпечують с мостійність і нез лежність с моврядув ння.

Беручи до ув ги основні критерії оцінки рівня фін нсової децентр – ліз ціі, зн ходимо в доктрині опис трьох моделей фін нсового з безпечення місцевого с моврядув ння⁷⁷:

75 *Ruśkowski E., Salachna J.* *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 42.

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

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

- 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.
- Латиноамериканська модель, де обсяг місцевих податків сягає 4-6% ВВП і складає близько 20% усіх податків. Ці податки зникають повністю для Італії, Франції, Іспанії.
- Германська 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

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

У зарубіжній літературі знаходимо такі терміни окреслення місцевих фінансів: локальні, регіональні, фінанси місцевого самоврядування, які, з урахуванням специфіки самоврядування та територіального устрою з зарубіжних країн, можуть вважатися синонімічними. Також з огляду на положення ст. 140 Конституції України, «місцевим» може бути визначено лише самоврядування, що здійснюється територіальною громадою (жителями сел, селищ та міст, об'єднаннями жителів кількох сіл). Окрім того, кожне з цих понять має деякі специфічні властивості, 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 (територіальна громада), і фінанси органів місцевого самоврядування обласного (регіонального 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 фінансування зовнішнього рівня самоврядування – тобто рівня територіальної громади (що відповідає поняттю «місцеве самоврядування» відповідно до положень Конституції України)⁷⁸. Широке розуміння охоплює фінансування зовнішнього 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 країни, з кожною з яких окреслюється територія регіону, надаючи йому більшої адміністративної, правової та фінансової автономії, надаючи регіон ширшою компетенцією щодо вирішення питань публічного значення. Відтак, в іноземній літературі під поняттям фінансування місцевого самоврядування (місцеві фінанси) розуміють *фінанси локальні і регіональні*. Проте для країни, у яких регіональний рівень самоврядування не має специфічних властивостей, поняття «фінансування місцевого самоврядування» має лише «вузьке» розуміння та вживається як синонім поняття «локальні фінанси».

Окрему специфіку має поняття місцевих фінансів у федеративних країнах. Для прикладу, Основний закон ФРН зкладає основу федеральної системи організації держави, що має дві основні рівні: федерацію і землі (land). У межах такої структури територіальної громади та їх об'єднання є складовими земель і одночасно вони є суб'єктами місцевого самоврядування, будучи наділені певним рівнем правової та предметної компетенції, маючи повну властивість на здійснення незалежної фінансової й господарської діяльності. Виділяється, що вживим критерієм співвідношення між цими двома категоріями суб'єктів є розподіл фінансово-правової компетенції. Згідно з Конституцією ФРН фінансові повноваження територіальних громад зростають до повноважень земель. Проте, згідно з положеннями 10 розділу Конституції, система податків побудована з огляду на забезпечення доходів усіх територіальних одиниць. Звідки цьому можна стверджувати про певну незалежність територіальних громад у сфері фінансової діяльності, відтак про можливість віднесення до 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.

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

2. Місцеві фінанси унітарних держав: переважно 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, в широкому сенсі місцеві фінанси – це те, кожні фінанси регіонів (областей, воєводства, земель, країн тощо). Фінансово-правові компетенції цих суб'єктів та органів, які їх представляють, розкривається у відповідних повноваженнях. Зокрема значення компетенції включає в себе мегатериторіальний і процесуальний бюджетні повноваження, адміністративні повноваження, повноваження у сфері доходів, повноваження у сфері видатків, повноваження на здійснення з позичень та здійснення господарської діяльності тощо. Усі суб'єкти місцевого самоврядування не ділені 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, відносини систем пов'язаних із ними з ходів 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 сумарні фінанси 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 (зокрема 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-правові компетенції органів місцевого самоврядування (як значилося, це повноваження у сфері:

доходів, видатків, здійснення з позичень; процесу здійснення повноважень). Місцевий бюджет можна визначити як *основний фінансовий план грошових надходжень і витрат території певної громади, об'єднаної територіальної громади, або інших суб'єктів місцевого самоврядування, що має форму локального нормативно-правового акту, прийнятого відповідним органом місцевого самоврядування у встановленому з конституційним порядком; виконується виконавчими органами місцевого самоврядування впродовж бюджетного року та підлягає звітності і контролю з боку громадянської організації, що затверджує бюджет*. Визначення дефініція має універсальний характер, тож на її основі можна виокремити низку загальних ознак місцевого бюджету, що властиві для різних країн. Серед них:

- Виконання з боку коштів місцевого бюджету з відносною функцій місцевого самоврядування: властивих і делегованих. На підставі бюджету здійснюється вся господарська діяльність відповідної одиниці місцевого самоврядування, тож кожен міністер-тативна діяльність і соціально з безпечення населення в межах, визначених з конституцією. 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 зусиль з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тож наявності спеціальних інституцій, що забезпечують упродовж року надходження до бюджету та здійснення бюджетних витрат;
- Правові форми місцевого бюджету. Місцевий бюджет приймається у формі правового акту (рішення, ухвали, статуту тощо), прийнятого органом відповідної одиниці місцевого самоврядування, згідно із конституцією держави та з конституційним порядком;
- Тимчасовий характер, встановлений нормами внутрішнього конституційного права. Як правило, місцеві бюджети приймаються на один календарний рік і збігаються із ним у часі;
- Складання, розгляд проекту місцевого бюджету, його затвердження, виконання, тож звітність про його виконання становлять зміст процесу здійснення бюджетних повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;

- Систем орг нів місцевого с моврядув ння повинн передб ч ти ефективні й дієві мех нізми н гляду і контролю з скл д нням проекту бюджету, його з твердженням, викон нням т роботою н д звітністю про викон ння відповідного бюджету – тобто систему внутрішнього т зовнішнього контролю. Одноч сно з конод вство повинно г р нтув ти н гляд з з конністю т передб ч ти удит публічних фін нсів з огляду н критерії ф ховості, ефективності, доцільності, зд тності н лежним чином ре лізув ти потенці л суб'єкт місцевого с моврядув ння тощо.

Окрім універс льних х р ктеристик місцевого бюджету, можн т кож вести мову про певний рівень універс льності його структури, що вплив є з н лізу з конод вств з рубіжних кр ін. Х р ктерним прикл дом є *структур місцевого бюджету в ФРН*. Бюджет скл д ється з двох ч стин: з г льного т спеці льного фонду (дміністр тивн т фондв ч стини). З г льний фонд включ є доходи і вид тки, що виник ють у процесі поточної діяльності суб'єктів місцевого с моврядув ння, бюджетних уст нов: дміністр тивні вид тки, соці льн допомог , т кож усі доходи гром ди від под тків і зборів, спеці льних випл т і з г льних пл тежів з землю. Спеці льний фонд (в укр їнському еквів ленті – бюджет розвитку) охоплює доходи і вид тки, що пов'яз ні із володінням, користув нням і розпорядженням комун льним м йном; одерж нням і випл тою кредитів; субсидії н інвестиції, створення і використ ння резервів тощо. Обидві скл дові бюджету розмежов ні між собою, проте скл д ють єдиний фін нсовий пл н. Бюджетні пок зники містяться в дод тк х до бюджету, серед яких: кошторис, фін нсовий пл н, огляд вид тків, що виник тимуть у н ступних рок х у зв'язку із кредитними зобов'яз ннями; інформ ція про можливі борги і резерви; господ рські пл ни і річні б л нси об'єктів пр в комун льної вл сності, які м ють окремі р хунки; пос довий пл н. Зміни до дод тків може бути внесено винятково рішенням р ди.

Пр вовою підст вою фін нсової діяльності є відповідний пр вовий кт (ухв л , рішення, ст тут) про бюджет, у якому передб чено всі н дходження і вид тки гром ди з бюджетний період, т кож повно в ження щодо бюджетних з позичень. Усі н дходження до бюджету підляг ють кл сифік ції з огляду н джерел їх походження. Т к с мо вид тки кл сифікуються з лежно від їх функціон льного призн чення. Х р ктерною рисою місцевих бюджетів у ФРН є те, що ст тут (кт) про місцевий бюджет вст новлює т кож розмір ст вок земельного под тку і под тку від господ рської діяльності.

Відповідно до німецького законодавства, бюджетний рік дорівнює календарному і громадське обов'язок щорічно затверджувати бюджет. Проте в бюджеті можливі перебігати прогромадські фінансування на дві або три роки, з обов'язковим поділом на роки. Вживаючи, що рішення про бюджет на відповідний рік є складовою довгострокового – *п'ятирічного* – фінансового плану громади (об'єднання громад). Окреслення того терміну не випадкове, оскільки відповідь є одному терміну повноважень обраного складу ради. Першим роком того плану є поточний бюджетний період. Фінансовий план, разом із планом інвестицій, виконувачий орган представляє раді. Кінцевим терміном надання цих документів є термін подання до ради проекту бюджету. Увесь пакет документів має бути затверджений рішенням ради. Прийняття бюджету є складовою релізією п'ятирічного фінансового плану громади.

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

5.2.2. Цільові фонди місцевого самоврядування

Провою режим цільових фондів, як і будь-якого іншого інституту місцевих фінансів, визнається внутрішнім законодавством держави. Зокрема, в Чеській Республіці створення таких фондів обумовлено потребою місцевого самоврядування, однак закон не встановлює їх види. Сьогодні існують цілі фонди 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, позачасового нового бюджетного дефіциту тощо. Фактично цільові фонди є складовою бюджету.

Законодавство Словачкої Республіки передбачає власні позабюджетні фонди місцевого самоврядування. Джерелами формування таких фондів є: злишки коштів фонду минулих років; профіцит бюджету; надходження від господарської діяльності після сплати податків і зборів. Рішення про їх використання приймає представницький орган місцевого самоврядування з участю представницького органу місцевого самоврядування вищого рівня, саме використання відбувається через відповідний бюджет. Проте це правило не поширюється на відносини

між окремим грошовими фондами, а також не діє у випадку, коли кошти скеровуються на покриття тимчасових коштів розривів в плані бюджету. Крім того, що ресурси цих грошових фондів не поглинаються із закінченням бюджетного року. Крім цього, у складі бюджету обов'язково створюють резервний фонд. Згідно з постановою уряду кожний передбачений грошове виділення створення спільного цільового фонду для реалізації спільних завдань більшої кількості громад або з іншою метою. Управління таким фондом здійснює спеціально створений для цього районний фонд. Структура кожного району формується громадами, які є учасниками цього фонду.

Деяко по-іншому правовий режим фондів визначено згідно з постановою Республіки Польща. Як і в попередньому випадку, цільові фонди повинні входити до відповідних місцевих бюджетів. Згідно з постановою про публічні фінанси дозволяє створювати гмінні, повітові і воєводські цільові фонди, проте органи місцевого самоврядування не може прийняти рішення про створення такого фонду. Правовою формою їх створення, на відміну від Чехії, є виключно згідно з конституцією. Фактично, чинний закон передбачає 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. У структурі місцевих бюджетів Польщі обов'язково створюються резерви: загальний резерв у розмірі не більше 1% від витрат місцевого бюджету і цільовий резерв – не більше 5% від витрат бюджету. Управління коштів резервного фонду здійснює відповідний виконавчий орган місцевого самоврядування.

Згідно з загальним принципом місцеві бюджети формуються на основі чистого бюджету-брутто, тоді як бюджетні установи, цільові фонди, допоміжні органи тощо формують свої фінансові плани на основі чистого 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. Комуністичне майно складає матеріальну основу місцевого самоврядування; є змістовною і невід'ємною складовою частиною місцевого самоврядування та управління місцевими справами, даючи можливість громаді (об'єднанню громад) формувати доходи від управління власністю, приватизації тощо.

Перелік об'єктів приватно-комуніальної власності та майнових приватизацій приблизно один і той самий у різних країнах. Зокрема він передбачає:

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

Відповідно до доходів місцевих бюджетів від майнових приватизацій відносять:

- доходи від найму (оренди);
- доходи від ренти;
- доходи від лізингу;
- доходи від продажу;
- доходи від сплати з використання об'єктів громадського користування;
- доходи від продажу транспортних засобів;
- доходи від управління властивістю 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, нарахувань на банківські рахунки;
- інше.

Специфіку приватизаційного регулювання комунального майна та майнових приватизацій визначає внутрішнє законодавство держави: цивільне, господарське. Проте первинно режим комунального майна визначається адміністративним і фінансовим законодавством. Зокрема в Польщі діє спеціальний закон про комунальне господарство⁷⁹. Серед найважливіших питань, що підлягають обов'язковому приватизаційному регулюванню, є набуття приватно-комуніальної власності та розмежування з громадською власністю 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. Тим, у

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

Республіці Польщ повіти і воєводств з 1 січня 1999 року н були пр в л сності н держ вне м йно, яке було у розпорядженні держ вних орг нів, що супроводжує лося внесенням змін до низки з конод вчих ктів у зв'язку із дміністр тивною і територі льною реформ ми держ ви⁸⁰. Іншими способ ми н буття пр в л сності були:

- У повіті: перед ч м йн згідно з рішенням воєводи, прийнятого н підст ві под ння викон вчого орг ну повіту; прийняття м йн від держ ви н підст ві домовленостей.
- У воєводстві: перед ч м йн з рішенням Міністр держ вної л сності (Ministr Skarbu Państwa); воєводи, прийнятого н підст ві под ння викон вчого орг ну воєводств , у передб чених з коном вип дк х.

З конод вство Чеської Республіки не містить спеці льного з кону про комун льну л сність. Пит ння, що її стосуються, були визн чені у 1991 році з коном про перед чу окремих об'єктів пр в л сності Чеської Республіки у л сність гром д. Відповідно до цього з кону до гром д перейшло м йно, що скл д ло їх л сність ст ном н момент 31 грудня 1949 року. М йно кр їв, у свою чергу, визн чив з кон про перед чу окремих об'єктів пр в л сності Чеської Республіки у л сність кр їв⁸¹. Дод ток до цього з кону містить перелік юридичних осіб, які функціонують у г лузі держ вних фін нсів, т кож інших суб'єктів цього відомств і, л сне, кр їв. М йно, що перебув ло в упр влінні чи розпорядженні цих орг нів, уст нов т інших суб'єктів, згідно з з коном перейшло у л сність кр ю⁸².

80 Ustawa z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną // <http://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 // <http://www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0668.htm> .

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

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

5.3. ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У КРАЇНАХ ЄС

Основним джерелом прав щодо засад організації місцевих фінансів є Європейський Хартія місцевого самоврядування. Також, 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 тому:

1. Органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право вільно декваліфіковані фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідно до функціям, передбаченим конституцією або законом.
3. Принципність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується з урахунок 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 диверсифіковані та підвищувальні характеристики і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання в ринку виконуваних ними завдань.
5. З хист слобних у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачено зведення процедур бюджетного вирівнювання або інших логічних заходів із метою подолання слідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Також процедури зведення 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. З можливості дотримання органам місцевого самоврядування призначуються не для фінансування конкретних проектів. Наявність дотримання не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного кпіт лу орг ни місцевого с моврядув ння м ють доступ до н ціон льного ринку кпіт лу в меж х з кону.

Кожн держ в , що г р нтує місцеве с моврядув ння, окреслює його систему, т кож його м тері льну і фін нсову основу у Конституції т відповідних з кон х. Для прикл ду пропонуємо стислий огляд норм тивно-пр ової б зи в Республіці Польщ , Чеській Республіці – держ в х, які не лише територі льно близькі до Укр їни, ле й м ють деякі спільні х р ктеристики держ вотворчого процесу після п діння соці лістичних режимів, т кож успішно пров дять держ вні реформи, які Укр їн ст вить собі з мету. Стислий огляд конституційних положень здійснено і щодо ФРН з метою виокремлення особливостей, вл с-тивих для федер тивних держ в.

Конституція *Республіки Польщ* у ст. 166 тр ктує публічні з вд ння щодо з доволення потреб територі льної гром ди як «вл сні» з вд ння, що здійснюються орг н ми місцевого с моврядув ння. З необхідності центр льний уряд може делегув ти певні повнов ження орг н м місцевого с моврядув ння у формі т у спосіб, передб чений з конод вством. Ст. 167 г р нтує місцевому с моврядув нню ч стку в публічних доход х відповідно до покл дених з вд нь. Доход ми місцевого с моврядув ння є їх *вл сні* доходи, з г льні субвенції т цільові дот ції з держ вного бюджету. В жливо, що с ме в Конституції передб чено: обсяг з вд нь і функцій місцевого с моврядув ння може бути змінено одноч сно із внесенням змін до кл сифік цій публічних доходів. З ст. 168 Конституції суб'єкти місцевого с моврядув ння м ють пр во вст новлюв ти розмір місцевих под тків і зборів у меж х, визн чених з коном. Ст. 171 передб ч є н гляд з діяльністю орг нів місцевого с моврядув ння у сфері фін нсів, що здійснюється регіон льними р хунковими п л т ми⁸³.

До спеці льного з конод вств у цій сфері відносин н леж ть:

- З кон від 30.06.2005 «Про публічні фін нси»⁸⁴. Зміст цього з кону охоплює пр вові норми, що регулюють відносини у сфері держ вних т місцевих фін нсів, т кож функціонув ння цільових фондів. З кон містить м тері льні т процесу льні норми, що регулюють бюджетні відносини. Зн чн кількість ст тей цього з кону стосується всіх бюджетів і з стосується до місцевих бюджетів з принципом н логії пр в , проте є окремі розділи,

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

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

що стосуються винятково місцевих фінансів, наприклад, розділ IV «Бюджети суб'єктів місцевого самоврядування».

- *Закон від 13.11.2003 «Про доходи суб'єктів місцевого самоврядування»⁸⁵*. Цей закон визначає систему доходів для кожного рівня і кожної одиниці місцевого самоврядування, також встановлює системи формування та накопичення відповідних доходів; визначає систему дотацій з державного бюджету для суб'єктів місцевого самоврядування⁸⁶.
- *Закон про місцеве самоврядування*. Крім власне з закону про місцеве самоврядування, цю групу складає низка законів: про самоврядування в гміні⁸⁷, про самоврядування в повіті⁸⁸, про самоврядування у воєводстві⁸⁹. Кожен із цих законів містить розділ, присвячений фінансам відповідного рівня місцевого самоврядування, також містить положення про фінансово-правову компетенцію відповідних органів.
- *Закон про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів*. Основним законом в цьому галузі тут є закон від 07.11.1992 «Про регіональні рахункові плани»⁹⁰. Цей закон визначає правові положення цих органів, їх повноваження, систему та процедури нагляду і контролю за фінансовою і господарською діяльністю органів місцевого самоврядування, також визначає експертні, інформаційні та інші функції цього органу тощо. Крім цього з закону діє також закон від 17.12.2004 «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів»⁹¹, також

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

86 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.

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

88 Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie powiatowym // isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3 .

89 Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie województwa // http://www.slaskie.pl/ustawy/ustawa_wojew.htm .

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

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

інші з кони, що регулюють відносини у сфері публічного аудиту і фінансового контролю.

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

- Ухвали районів, повітів, сеймиків воєводств щодо процедур прийняття відповідних бюджетів, а також супровідних проекту бюджету документів;
- Ухвали районів, повітів, сеймиків воєводств про бюджет;
- Ухвали районів 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 утворюють в селах), із досить різноманітним колом їх завдань та компетенцій з лежачим від рішень, прийнятих районами гмін;
- Ухвали районів щодо встановлення ставок окремих місцевих податків і зборів, встановлення пільг тощо;
- Ухвали районів, повітів, сеймиків воєводств щодо принципів та процедур одержання дотаций, методів їх розрахунку, а також контролю з виконанням делегованих повноважень суб'єктами, що належать до сектору публічних фінансів.

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

- Закон про бюджетні принципи⁹²;
- Закон про принципи місцевих бюджетів⁹³;

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

93 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=250/2000.

- Закон про територіальні громади (obci)⁹⁴, що визначає бюджетний процес, а також фінансові відносини, що виникають в об'єднаннях територіальних громад (рівень району);
- Закон про краї⁹⁵ регулює відносини у сфері господарської діяльності краї, а також процедури затвердження бюджету краї, контролю за його виконанням, а також звітності;
- Закон про столицю м. Прагу⁹⁶.

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

- Про бюджетний переказ доходів з окремих податків до бюджетів місцевого самоврядування і до деяких цільових фондів⁹⁷;
- Закон про місцеві збори⁹⁸;
- Закон про місцеві збори⁹⁹;
- Закон про податок на нерухомість¹⁰⁰;
- Закон про оподаткування спадщини, оподаткування податків і податки від операцій з нерухомістю¹⁰¹;
- Закон про управління податками і зборами¹⁰².

Закон про фінансовий контроль:

- Закон про фінансовий контроль¹⁰³;

94 Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obci // [http://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) .

95 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) .

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

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

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

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

100 Zákon č. 338/1992 Sb. Zákon o dani z nemovitosti // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=338/1992 .

101 Zákon č. 357/1992 Sb. o dani dedičke, dani darovací a dani z převodu nemovitosti // [http://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%20darovací%20a%20dani%20z%20převodu&PC_8411_l=357/1992&PC_8411_ps=10#10821) .

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

103 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě // http://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 .

- З кон про удит фін нсової діяльності орг нів місцевого с моврядув ння т їх об'єдн нь¹⁰⁴.

Специфік орг нів цієї функціонує ння системи місцевих фін нсів у Федер тивній Республіці Німеччин передусім обумовлен федер тивним устроєм держ ви. Пр вовий ст тус орг нів місцевого с моврядув ння, порядок їх утворення т функціонує ння визн ч ється конституціями т з конод вством окремих земель, відповідно їх компетенція не є одн ковою у різних землях. Проте положення Основного з кону ФРН вст новлюють єдині і спільні з с ди т пріоритети держ вної, земельної т муніцип льної політики, г р нтують місцеве с моврядув ння і з безпечують умови для ефективного його функціонує ння. Т к, згідно зі ст. 28 Конституції в землях, округ х т гром д х н род повинен м ти предст вництво, утворене з г льними, прямими, вільними, рівними т т ємними вибор ми. Гром д м м є бути н д но пр во вирішув ти в р м к х з кону під свою відповід льність усі пит ння місцевого зн чення. Конституція г р нтує їх фін нсову спроможність і зобов'язує держ ву з безпечув ти необхідними ресурс ми бідні гром ди, т кож усі гром ди в р зі н д ння їм дод ткових з вд нь. У д ному вип дку фін нсов спроможність не зовсім озн ч є фін нсову нез лежність гром д, оскільки зі змісту Конституції вплив є: бюджетне регулює ння відбув ється з огляду н доходи і вид тки землі, що включ ють доходи і вид тки гром д. Н цій з с ді ре лізується вирівнює льн політик : згідно зі ст. 107 п. 2 різниця у фін нсових можливостях поміж землями повинн компенсує тся дост тньою мірою, з ур хув нням фін нсових можливостей т потреб гром д (чи їх об'єдн нь). Умови одерж ння подібної компенс ції для земель і умови її використ ння землями, т к с мо як і критерії визн чення розмірів компенс ції, повинні бути вст новлені з коном. З кон може вст новити, що федер ція н д сть економічно сл борозвинутим землям свою допомогу, призн чену для дод ткового покриття їх з г льних фін нсових потреб, – тобто дод ткові сигнув ння. Крім цього, зі змісту ст. 104 п. 4 Конституції ФРН вплив є, що федер льн фін нсов підтримк гром д щодо особливо в жливих інвестицій може бути н д н винятково з посередництв відповідної землі. Т р зом із тим, Конституція ФРН у своїх положеннях з кріплює з місцевим с моврядув нням фін нсові ресурси, визн ч ючи у відповідних норм х перелік под ткових н дходжень гром д. Йдеться про

104 Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=320/2001 ; http://i.iinfo.cz/urs-att/p_320-01-114820181806405.htm .

статті 106-107 Конституції ФРН, зміст яких полягає у тому, що громади одержують частину доходів від прибуткового податку, як резервується землями для громади, – відповідно до площ, які вносять мешканці цих громад; громади не мають доходів з так званими реальними податками (податки з нерухомості, транспортних засобів); доходи з місцевих податків не споживання і не предмети розкоші. В рамках з боку громади не дається переваги новим порядком збирання податків. Якщо земля не має в своєму складі громади, то доходи з реальних податків та місцевих податків не споживання і предмети розкоші не лежать на землі. Громади та об'єднання громад спільно одержують визначений законом часток землі від загальної суми податків, що не доходять на користь землі. Крім цього, якщо федерація зводить 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 не спроможні нести такі витрати.

Отже, поряд із природно змістовними 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 актів, та кожного з них органів місцевого самоврядування. Найважливіші з них:

- Конституції земель;
- Закон про фінансове вирівнювання (Finanzausgesetz)¹⁰⁵;
- Закон вчисті землі про бюджет;
- Закон про основні засади бюджетного права;
- Закон про облік і контроль у громадах, інші закони вчисті;
- Нормативні акти громад і їх об'єднань (місцеві статути).

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

¹⁰⁵ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich, 18.03.1986 // <http://www.verfassungen.de/de/bw/bw-finanzausgleichsgesetz00.htm>.

5.4. ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВАМИ ПОЛЬЩІ, ЧЕХІЇ І НІМЕЧЧИНИ

Складання проекту місцевого бюджету та його затвердження. Складання проекту бюджету, підготовка пояснювальних документів, та кожні ініціативи щодо змін ухвали про місцевий бюджет є виключною компетенцією виконавчого органу місцевого самоврядування. Це згідно з положеннями законодавства більшості країн. Проте порядок складання проекту бюджету, перелік супровідних документів, термін подання до представницького органу тощо є специфічними у кожній країні, як правило, регулюються бюджетним законодавством, бо з законодавством про публічні фінанси.

У Республіці Польща проект ухвали про місцевий бюджет разом з інформацією про стан комунального майна і прогнозів нимиданими про муніципальний борг виконавчий орган подає до представницького органу місцевого самоврядування не пізніше як до 15 листопада року, що передують новому. Другий примірник того пакету документів надсилають до регіональної ради (regionalna izba obrachunkowa) для здійснення відповідної експертизи.

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

Важливо, що виконавчий орган зобов'язаний представити органу місцевого самоврядування висновок регіональної ради ще до моменту затвердження бюджету.

Згідно з рішенням ради рішення про бюджет повинне бути прийняте до початку нового бюджетного року, у виняткових випадках не пізніше як до 31 березня бюджетного року. Причиною того відтермінування є можливе зпознення передчасі деяких бюджетних показників із центрального рівня та рівень місцевого самоврядування. З тих обставин основним фінансовим документом громади, до моменту затвердження 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 витрат, збільшення дефіциту бюджету тощо не може бути внесено без згоди виконавчого органу. Вразі, якщо доходи і витрати держави окреслено в законі про бюджетну резолюцію, виконавчий орган може пропонувати затвердити бюджетну резолюцію відповідної самоврядної одиниці та період, визначений

бюджетною резолюцією держ ви. В жливо, що без висновку (пропозиції) викон вчого орг ну прийняття т кого рішення теж є неможливим.

Якщо бюджет не буде прийнято до 31 березня, то регіон льн р хунков пл т в термін до 30 квітня визн ч є місцевий бюджет у ч стині вл сних і делегов них повнов жень. До того моменту фін нсов діяльність місцевих орг нів регулюється проектом ухв ли про бюджет відповідного викон вчого орг ну.

У *Федер тивній Республіці Німеччин* , з з г льним пр вилом, бюджет повинен бути прийнятий до поч тку нового бюджетного року. Якщо ж ст ном н поч ток нового бюджетного року бюджет не прийнято, то згідно із з конод вством, гром д (їх об'єдн ння) може:

- Здійснюв ти вид тки, які м є пр во здійснюв ти згідно з з конод вством, бо ті вид тки, які необхідно здійснити для викон ння відповідних з вд нь. Відт к можливим є фін нсув ння будівництва , здійснення з купівель, що були передб чені в попередньому році;
- Стягув ти под тки з ст вк ми попереднього року (до моменту з твердження бюджету);
- Здійснюв ти конверсію кредитів;
- З луч ти кредити у необхідних вип дк х.

Однією із х р ктерних рис бюджетного процесу в держ в х ЄС є широке гром дське озн йомлення і схв лення проекту місцевого бюджету ще н ст дії його опр цюв ння. Для прикл ду, у Німеччині з стереження і поб ж ння гром дськості, под ні у вст новлені терміни, беруть до ув ги н відкритому з сід нні (сесії) орг ну с моврядув ння. Ухв л про місцевий бюджет обов'язково підляг є оприлюдненню, т кож експертній оцінці контрольного огляду н предмет з конності.

Викон ння бюджету. Спільною х р ктеристикою ст дії викон ння бюджету для орг нів місцевого с моврядув ння всіх кр їн є кумулюв ння передб чених у бюджеті н дходжень для покриття передб чених у ньому витр т. Повнов ження щодо викон ння бюджетів покл дено н викон вчі орг ни місцевого с моврядув ння. Проте фін нсове з конод вство кожної кр їни передб ч є вл стиві для неї ет пи викон ння бюджетів, форми к сового обслуговув ння тощо.

Згідно із з конод вством Польщі, впродовж 21 дня від дня ухв лення місцевого бюджету, уряд місцевого с моврядув ння (війт, бурмистер, президент міст):

- опр цювує спосіб викон ння бюджету місцевого с моврядув ння;

- н д є підпорядков ним суб'єкт м інформ цію про кінцеві квоти доходів і вид тків відповідних суб'єктів місцевого с моврядув ння, т кож обсяги дот цій і внесків до бюджету;
- опр цюває пл н фін нсув ння з ходів з р хунок і від імені центр льного уряду, т кож інших делегов них орг н м місцевого с моврядув ння повнов жень відповідно до з конод вств , з огляду н визн чені в пл ні дот ції, т кож визн ч є розмір доходів, пов'яз них із ре ліз цією цих з вд нь.
- Структурні підрозділи орг нів місцевого с моврядув ння т інші бюджетні уст нови здійснюють узгодження проектів своїх пл нів щодо відповідної ухв ли про бюджет.

Викон вчий орг н опр цюває т кож гр фік ре ліз ції місцевого бюджету і доводить його до відом бюджетних уст нов, н глядових орг нів т ін. Йдеться, зокрем , про: прогнозів ні доходи місцевого бюджету в к ленд рному розрізі – щомісячно; обсяг вид тків, з пл нов ний до здійснення в кожному місяці бюджетного року.

Міністр фін нсів, шляхом вид ння відповідних розпоряджень, визн ч є:

- Спосіб, порядок і терміни доопр цюв ння фін нсових пл нів у ч стині викон ння делегов них повнов жень бо інших повнов жень, що підляг ють викон нню орг н ми місцевого с моврядув ння відповідно до чинного з конод вств ;
- Спосіб н д ння орг н м місцевого с моврядув ння цільових дот цій н ре ліз цію з вд нь уряду чи делегов них повнов жень згідно із з конод вством;
- Спосіб і терміни перед чі збір них орг н ми місцевого с моврядув ння доходів, що пов'яз ні із ре ліз цією держ вних з вд нь т делегов них повнов жень тощо.

Викон вчі орг ни місцевого с моврядув ння здійснюють з г льний н гляд щодо ре ліз ції доходів і вид тків, н дходжень і витр т, які визн чені у рішенні про бюджет. Керівник викон вчого орг ну і його п р т контролюють викон ння вст новлених процедур щодо додерж ння цільового х р ктеру взятих фін нсових зобов'яз нь і здійснення вид тків. Згідно із п. 3 ст. 187 З кону про публічні фін нси, т кий контроль поглин є щон йменше 5% від тків підлеглих орг ніз ційних одиниць¹⁰⁶.

У процесі викон ння бюджету ре лізуються т кі з с ди фін нсово-господ рської діяльності:

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

- Визначення, збір і виконання доходів бюджету відбуваються незгодом і в терміни, що визначені у відповідних правових нормах (зобов'язуючих приписках);
- Повне реалізація зобов'язань не здійснюється у терміни, вказані у приписках згідно з розписом;
- Здійснення видатків відбувається в обсягах, що встановлені планом, у відповідності з принципами законності здійснених перерозподілів, плановості, цільовості, оптимістичності, ефективності тощо;
- Делегування повноважень повинно відбуватися з огляду на формування найбільш оптимальної, корисної і доцільної пропозиції і у відповідності з соціальним замовленням;
- Непередбачуваних видатків, які необхідно здійснити внаслідок відповідних судових рішень, інших виконаних проваджень, повинні бути профінансовані, незважаючи на обсяг фінансових ресурсів, з планованих 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;
- Виконаний органами місцевого самоврядування зобов'язаний здійснювати своєчасне перерозподілення до державного бюджету доходів, що пов'язані з виконанням зобов'язань уряду держави або інших делегованих повноважень, передбачених законом. За порушення термінів нарахувуються відсотки в розмірі, визначеному для податкової зобов'язаності;
- Дотримання 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 дотримання року (відсотки встановлюються такі ж, як для податкової зобов'язаності). У випадку порушення вказаного терміну і неповернення дотримання, відповідне рішення про повернення приймає в'їжд (бурмістер або президент міст), створює муніципальні райони. Органом оскарження в цьому випадку є самоврядна комісія. Нецільове використання дотримання призводить до втрати можливості одержання дотримання у наступні три роки.

Виконаний органами місцевого самоврядування несе відповідальність з виконання бюджету, здійснює загальний огляд реалізацію встановлених доходів та видатків. Відповідно, він має право на вжиття

специфічних з ходів, зокрем , здійснити зміни в пл ні доходів і витр т місцевого бюджету щодо:

- доходів і вид тків, пов'яз них зі змін ми обсягів чи термінів одерж ння цільової дот ції з держ вного бюджету бо інших місцевих бюджетів;
- перенесення вид тків із резервних фондів, згідно з пл новим призн ченням вид тків;
- доходів, що виник ють у зв'язку зі зміною обсягів субвенції вн - слідок розподілу резервних коштів;
- здійснення вид тків, крім функціо льного переміщення вид тків, з згодою р ди;
- перед чі деяких вид ткових повнов жень іншим орг ніз ційним одиницям місцевого с моврядув ння з згодою р ди;
- призн чення використ ння коштів цільового резерву з позитивним висновком спеці льної комісії.

Викон вчий орг нт кож м є пр во:

- Прийняти рішення про блокув ння пл нових вид тків бюджету у р зі вст новлення безгоспод рності конкретних суб'єктів; несвоєч сного викон ння з вд нь; н длишку коштів; порушення фін нсової дисципліни. Т ке блокув ння озн ч є тимч сову чи вст новлену до кінця бюджетного періоду з борону використовув ти ч стину бо всю суму з пл нов них вид тків, з обов'язковим повідомленням р ди. Н підст ві рішення спеці льної комісії викон вчий орг н може перенести з блоков ний обсяг вид тків до цільових резервів. Проте вк з не рішення може прийняти тільки р д . Т кі цільові резерви не можуть бути використ ні н фін нсув ння з рпл т, преміюв ння тощо.
- Прийняти рішення про призн чення в ухв лі про бюджет двох членів викон вчого орг ну, з пр вом вчиняти юридичні дії щодо з лучення кредитів і позичок, т кож н д ння кредитів і позичок, н д ння г р нтій, випуску цінних п перів з підписом ск рбник місцевого с моврядув ння. В гмін х це н лежить до компетенції війт , бурмистер бо президент міст .
- Визн ч ти првил б нківського обслуговув ння бюджету у відповідній угоді з б нком, тоді як вибір б нку здійснює р д в порядку, передб ченому норм ми, що регулюють держ вні (публічні) з мовлення.
- Здійснюв ти розміщення, з згодою р ди, вільних бюджетних коштів н р хунк х в інших б нк х.

- Здійснювати злучення банківських кредитів у єдиному обсязі з інших банків у межах повноважень, визначених у рішенні про бюджет та в порядку, передбаченому нормами, що регулюють державні (публічні) заходи.

Невикористані обсяги видатків, крім тих видатків, джерелом покриття яких є власні доходи, припиняються із закінченням бюджетного року. Проте органи місцевого самоврядування (район) 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 тих видатків, згідно з бюджетною класифікацією, із виокремленням видатків на майно. Кошти на такі видатки кумулюються на окремому субрахунок основного банківського рахунок.

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

Звітність про виконання бюджету та фінансовий контроль. Згідно з Конституцією Республіки Польща виконання органами місцевого самоврядування має бути кожні обов'язки щодо надання звітів про виконання бюджетів, а саме:

- надання районній рахунковій плані інформації про стан виконання місцевого бюджету за перше півріччя, але не пізніше ніж до 31 серпня бюджетного року;
- надання районній до 20 березня наступного звітним періодом року – річного звіту про виконання місцевого бюджету. Звіт повинен охоплювати всі бюджетні одиниці, що мали рахунки власних доходів, та кожні зі складу власних доходів і профінансованих їх рахунків видатків. Один примірник обов'язково надсилають до районної рахункової плані.

До 30 квітня року, наступного звітним, район розглядає з пропонуванням звіт про виконання бюджету і приймає рішення про його затвердження виконанням органом (udzielenie organowi wykonawczemu absolutorium).

З питаннями бюджетного процесу дуже тісно пов'язані питання *фінансового контролю*. У Польщі внутрішній контроль забезпечує район, ревізійна комісія, скрапник. Зовнішній контроль згідно із Конституцією здійснюють районні рахункові плані. В Республіці Польща

функціонує 16 тижнів. Голови регіональних рхункових палат бо їх представники, обрані колегами, утворюють Державну Рхункову палату. Контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування у виняткових випадках може також здійснювати Нйвищий контрольний палат¹⁰⁷.

Важливою складовою фінансового контролю в Чехії є незалежний щорічний аудит господарської діяльності територіальної громади, який здійснюється незалежним аудитором або виконавчим органом краю з рхунком територіальної громади¹⁰⁸. Зміст аудиту та методи його здійснення визначено в спеціальному законі про наліз фінансової і господарської діяльності місцевого самоврядування і об'єднань територіальних громад¹⁰⁹. Аудиторський висновок охоплюється процедурою звітності про виконання бюджету. Обидва документи, також розпорядження про усунення недоліків, помилок тощо, повинні бути розглянуті не пізніше 30 червня наступного звітним року і затверджені нею.

Фінансова діяльність краю підлягає також контролю з боку Міністерства фінансів. Міністерство фінансів (або з його дорученням фінансові управи) впродовж року здійснює нагляд і контроль за використанням міжбюджетних трансфертів, також коштів із цільових фондів. Крім цього, зовнішній контроль здійснюють Регіональні фінансові органи¹¹⁰. 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, також ця функція реалізується через проведення відкритих засідань ради.

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

108 Zákon č 128/2000 Sb., o obcích // [http://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) .

109 Zákon č 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=420/2004 .

110 Zákon č 531/1990 Sb., o uzemních financních organech svazků obcí // <http://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-c-531-1990-sb-o-uzemnich-financnich-organech/cele-zneni/> .

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

Доходи місцевих бюджетів у зрубіжних країнах можна класифікувати з певними групами, а саме:

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

Зрозуміло, що з огляду на природу місцевого самоврядування найважливішими і найціквішими для ознайомлення є «власні» доходи та доходи від бюджетного регулювання. З конод вство іноземних держав, як правило, не є визначення поняття «власних доходів місцевого самоврядування». Проте на підставі чинного з конод вств згідно з усталеною фінансово-правовою доктриною можна класифікувати власні доходи місцевого самоврядування у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі – це доходи від місцевих податків, зборів та обов'язкових платежів; надходження від господарської діяльності та майнових прав; дивиденди; успадковані майнові тощо. А у широкому сенсі це поняття охоплює також доходи від загальнодержавних податків і зборів у частці, визначеній з конод вством, 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 самоврядування¹¹¹ 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, власних для всіх рівнів місцевого самоврядування в Польщі, тобто гміни, повіту і воєводства, є:

- доходи від комунального майна;

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

- надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо;
- надходження від грошових стягнень, штрафів з існуючими привиліями;
- процентів відсотки з несвоєчасно перерахованих платежів, що становлять доходи місцевого бюджету;
- п'ять відсотків доходів, що стягуються до державного бюджету у зв'язку з реалізацією згідно з державною компетенцією, та кожних інших делегованих з конституційним повноваженням, якщо інше не передбачено з конституцією;
- спадщини, дарунки;
- відсотки від позик, наданих органами місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено з законом;
- відсотки на ресурси, що перебувають на банківських рахунках органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено з законом;
- доходи з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування;
- інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню згідно з окремими приписами.

До властивих 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 дарунків;
 - 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 окремими 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 з прибутку чистого надходжень від податку на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб. Цікаво, що відповідні норми, з метою зменшення громадського об'єднання, передбачає додаткових 5% цього податку для відповідного об'єднаного бюджету з поступовим зростанням цієї частки.

Міжбюджетні трансферти

- Згідно з субвенції для місцевих самоврядувань. Згідно з субвенція, згідно з польським законодавством, має кілька складових частин. Зокрема:
 - Для гмін і повітів – згідно з 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. Згідно з сумою цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають у законі про державний бюджет, тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування лежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення, тим вища вирівнювальна частина згідно з субвенції.

Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, та кожний регіон для воєводств, має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в системі фінансування звання (повнозв'язки). Згідно з розміром цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету. Йдеться про внески найбідніших самоврядних одиниць до державного бюджету. Змістом цього механізму є солідарні внески найбідніших гмін, повітів, воєводств, які з посередництвом державного бюджету розподіляються між найбіднішими одиницями місцевого самоврядування відповідних рівнів у формі еквівалентної частини згідно з субвенції для гмін і повітів, і регіональної частини – для воєводств.

Щорічно, починаючи з 2005 року, Міністр фінансів Польщі у відповідному розпорядженні визначає структуру розподілу еквівалентної частини з 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 категорій доходів. Регіональна частина субвенції для окремих воєводств залежить від низки факторів, таких як рівень безробіття (20% суми); дорожнє покриття і кількість населення (40% суми), ВВП воєводств на мешканця (10% суми), обсяг перелічених категорій 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 реалізацію повноважень у сфері освіти. Спосіб поділу освітньої частини субвенцій між різними рівнями місцевого самоврядування визначає Міністр національної освіти і спорту – з огляду на окремі типи і види шкіл, гуртки, які діють при них, рівень професійної вищої школи вчителів, а також кількість учнів у тих школах і гуртках.

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

1. Виконання завдань, що належать до сфери повноважень центрального уряду, бо інші делеговані з коном повноваження не підстають для взаємного порозуміння;
2. Усунення згрози безпеки і порядку, наслідків повені, зсуву ґрунту, інших наслідків стихійного лиха тощо;
3. Фінансування бо дофінансування власних повноважень, передбачених контрактом воєводств, інші повноваження, передбачені з коном;
4. Реалізація завдань, що виникають з міждержавних угод;
5. Дофінансування поточних власних завдань, пов'язаних з культурними заходами, що проводяться (проводились) державою, бо тих заходів, що фінансує держава.

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

1. *композиційн систем (Verbundsystem)* – озн ч є пр во вст - новлених к тегорій суб'єктів місцевого с моврядув ння н чітко визн чений відсоток конкретного под тку¹¹²;
2. (*дольов) розподільч систем* – озн ч є повнов ження орг нів місцевого с моврядув ння щодо вл сних доходів н викон ння вл сних з вд нь (Trennsystem);
3. *комбінов н систем* – поляг є у поєдн нні дольової і композиційної.

Очевидно, зміст поєдн ння цих моделей поляг є в оптим льному поєдн нні вирівнюв льної політики держ ви т одноч сно мотив ції місцевого с моврядув ння до ефективної фін нсової і господ рської діяльності.

З джерел ми походження доходи місцевих бюджетів у ФРН можн кл сифікув ти у т кі групи:

1. Власні доходи, зокрема:

- *місцеві под тки:*
 - под ток н м йно (Grundsteuer);
 - под ток н здійснення господ рської діяльності (Gewerbesteuer); Х р ктерною особливістю німецького з конод вств є передб чене в Конституції ФРН пр во земель і федер ції н отрим ння н дходжень від под тку н здійснення господ рської діяльності (ст. 106 п. 6), у формі збору, що стягується з відповідного суб'єкт місцевого с моврядув ння (Umlage);
 - місцеві под тки н спожив ння, опод ткув ння розкоші (Bagatellsteuern). До них, зокрем , н леж ть:
 - под ток н розв ги (розв ж льні і гр льні з кл ди) (Vergnugungssteuer);
 - под ток з вл сників соб к (Hundesteuer);
 - под ток н н пої (Getrankesteuer);
 - под ток н морозиво (Speiseeissteuer);
 - под ток н мисливство (Jagadsteuer);
 - под ток н риб льство (Fischereisteuer);
 - под ток н друге помешк ння (Zweitwohnungssteuer).

Н дходження від цих под тків можуть включ тися до бюджетів територі льних гром д лише тоді, коли з конод вство землі не передб ч є їх як джерел н дходжень до бюджетів об'єдн нь тери- торі льних гром д.

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

- *Місцеві збори.* Їх перелік, т кож дресність визн ч ють відпо-відні з кони земель т рішення місцевих р д. Серед них:
 - дміністр тивні збори (Verwaltungsgebühren);
 - збори з користув ння об'єкт ми гром дського користу-в ння (Benutzungsgebühren);
 - з будівництво і користув ння предмет ми спільного користув ння;
 - туристичний збір;
 - збір з пожежну охорону, інші.

Ч стк зборів у з г льній сумі місцевих доходів скл д є при-близно 25%. Крім цього, цей вид доходів ф ктично не з лежить від політичної кон'юнктури, оскільки він вст новлюється і стягується місцевими орг н ми.

- *Н дходження від вл сності:*
 - дивіденди, н р хов ні н цінні п пери т ч стки в господ рських тов риств х;
 - відсотки з кредити;
 - н дходження від прод жу об'єктів комун льної вл сності.

2. Частка доходів від встановлених законодавством податків.

Територі льні гром ди м ють т кож г р нтов ну ч стку н дхо-дження, що скл д ють джерело федер льних і земельних бюджетів, її розмір визн чено у федер льному з коні (ст. 106)¹¹³. Серед т ких под тків:

- *Под ток н доходи (Einkommensteuer), що включ є:*
 - под ток н вин города (з робітну пл ту) (Lohnsteuer) – 15% в дохід гром ди;
 - под ток н доходи від відсотків (Zinsabschlagsteuer) – 12% у дохід гром ди;
- *под ток з обороту, що розподіляється між землями, федер льним бюджетом, для гром ди скл д є 2,2%.*

Згідно зі ст. 106 п. 7 Конституції ФРН з конод вством земель визн ч еться можливість перед ння гром д м й інших доходів від под тків земель, т кож вст новлюються обсяги т кого перед ння.

- ## **3. Міжбюджетні трансферти у формі субвенцій – н д ються міс-цевому с моврядув нню з федер льного бо земельного бюджетів.**
- Х р ктерно, що територі льн гром д (суб'єкт місцевого с моврядув ння) не м є пр в под в ти з пит до вл ди землі про дот цію (міжбюджетний тр нсферт). Формується один

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

з г льн вимог про н д ння дот ції до суб'єкт федер ції. З г лом дот ції кл сифікують н з г льні і цільові:

- *З г льні дот ції* – призн ч ються н покриття з г льних потреб територі льної гром ди без окреслення цілі викорис т ння коштів. Метою н д ння т ких міжбюджетних тр нсфертів є фін нсов підтримк відповідної одиниці місцевого с мовряду в ння у викон нні з вд нь, які не можуть бути покриті кошт ми з р хунок інших джерел, т кож нівелюв ння відмінностей у фін нсовому з безпеченні різних гром д. При розр хунку дот - цій береться до ув ги: кількість мешк нців, под ткоспромож ність, структур місцевих вид тків тощо.
- *Цільові дот ції* – скеровуються н ре ліз цію чітко визн чених з вд нь і, як пр вило, слугують допоміжним інструментом для з лучення гром дою інвестицій.

4. Інші надходження, зокрема, кредити, запозичення

Для ФРН х р ктерною з лиш ється відмінність у формув нні доходів місцевих бюджетів між східним і з хідним регіон ми кр їни. Для з хідної ч стини Німеччини основними джерел ми є н дходження від под тків, для східної – дот ції з федер льного і земельного бюджетів.

5.6. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ост нне десятиліття для більшості кр їн Європи з свідчило сис тем тичне зрост ння пок зників вид тків місцевих бюджетів співвід носно до обсягів вид тків держ вного бюджету. Причиною цього ст ли дві головні обст вини: перед ч нових повнов жень орг н м місцевого с моврядув ння т збільшення ч стки вл сних доходів місцевого с моврядув ння. В кр їн х Східної Європи основні зміни пов'яз ні із з вер шенням реформи дміністр тивно-територі льного устрою.

С модост тність місцевих фін нсів у польській доктрин льній літе р турі х р ктеризують з огляду н т кі пок зники-критерії:

- Співвідношення поточних вид тків і вид тків бюджету розвитку.
- Співвідношення вид тків н викон ння вл сних повнов жень т вид тків н викон ння делегов них центр льним урядом повно в жень. Для прикл ду, в Польщі в структурі місцевих вид тків перев ж ють вид тки н викон ння вл сних повнов жень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в гмін х – 93%, тоді як

в повіт х – 79,4%. Вид тки н ре ліз цію делегов них повнов – жень сяг ють 8% вид тків.

Структур вид тків у Німеччині є різном нітною з лежно від кількості мешк нців, інфр структури, величини території, т кож типу гром ди: сільської бо міської. З г лом вид тки місцевих бюджетів з предметною кл сифік цією можн згрупув ти н : поточні, інвестиційні, вид тки н соці льне з безпечення, охорону здоров'я, культуру, пог шення кредитів т інших зобов'яз нь, інші вид тки. Згідно зі ст. 104 Конституції ФРН, з вд ння повинні відповід ти вид тк м і н вп ки. Це пояснює необхідність з безпечення місцевих орг нів обсягом фін нсових ресурсів, необхідним для викон ння відповідних з вд нь. Крім цього, с ме делегув ння повнов жень повинно супроводжув тся прийняттям рішення про виділення н це необхідного обсягу фін нсових ресурсів.

Ан ліз функціон льної х р ктеристики вид тків місцевих бюджетів доводить, що держ в перед л місцевому с моврядув нню основні з вд ння і функції в г лузі освіти і вихов ння. До основних функцій н леж ть т кож: соці льне з безпечення і публічн дміністр ція. Н йбільший обсяг вид тків прип д ен гром ди. З польським з конод вством розмежув ння між рівнями місцевого с моврядув ння т ке: н йбільше ресурсів н дміністр тивну діяльність з кріплено з гром д ми, тоді як соці льне з безпечення – з повіт ми тощо. З г лом кожен рівень місцевого с моврядув ння м є свої з вд ння, отже, і вид ткові повнов ження. В гмін х це: комун льне господ рство, житлове господ рство, охорон н вколишнього середовищ . Н рівні повіту це: гром дськ безпек , пожежн охорон , охорон здоров'я. Н рівні воєводств : тр нспорт і зв'язок, сільське господ рство, мисливство, культур й охорон культурної сп дщини н роду.

ВИСНОВКИ

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

Актуальність для України європейського досвіду децентралізації влади зумовлена активними процесами реформування й подальшої нормативної регламентації місцевого самоврядування у державі Європи, свідченням чому є зміни до основних законів Ліхтенштейну, Ірландії, Угорщини та інших держав у першій половині 2000-х років. Вживаються питання самоврядування врегульовано і в міжнародних актах Рад Європи, таких як Європейський статут місцевого самоврядування (1985 р.), конвенції про трансграничне співробітництво (1980 р.) і про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), а також у I і II європейських статутах міст (від 1992 і 2008 років). Утверджуються й засади децентралізації на регіональному рівні – з огляду на підготовку Конгресом місцевих і регіональних влади Європи проекту Європейського статуту регіонального самоврядування у 1997 році.

Досвід європейських держав свідчує дві можливі форми розбудови місцевого самоврядування (залежно від його співвідношення з державною владою та від обсягу повноважень органів повноважень) – децентралізація влади на користь громадян або ж встановлення автономії цією областю. Підприємливі доктрини сформовані з роки незалежності нормативні бази України з огляду на традиції вітчизняного державотворення зорієнтовані на місцеву децентралізаційну модель розвитку місцевого самоврядування.

Посилення ефективності самоврядування вимагає оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою держави. Тому реформи проходять не лише у постсоціалістичних державі, як-от, Польщі, й у розвинутих європейських демократіях, зокрема, Франції та Швеції. Реформування адміністративно-територіального устрою в державі Європи спрямоване передусім на посилення місцями і ближнього до споживачів рівня адміністративно-територіального устрою – громади, що є необхідною умовою на шляху до селення якісних публічних

послуг. Ця тенденція вл стив перев жній більшості держ в Європи, зокрем й Укр їні. Т к, положення прийнятої у 2009 році і форм льно чинної досі Концепції реформи місцевого с моврядув ння, як і Концепції реформи дміністр тивно-територі льного устрою Укр їни, передб ч ють формув ння гром д як територі льної основи с моврядув ння. Т кі гром ди утворюються з метою н д ння н селенню основних соці льних послуг, з критеріями економічної ктивності, розвитку бюджетної т інженерної інфр структури, т кож тр нспортної доступності. Іншим н прямом перетворень у великих держ в х Європи ст л орг ніз ція потужних регіонів (у 60-х т 80-х рок х у Фр нції і в 90-х рок х у Польщі) – що спонук є з мислитися про необхідність укрупнення обл с-тей як територі льної основи регіон льного с моврядув ння в Укр їні.

Дієвість місцевого с моврядув ння, отже і успішність децентр лі-з ції, з лежить від фін нсової спроможності територі льних колективів. Н йбільш ефективним з собом створення повноцінної м тері льної б зи для місцевого с моврядув ння, т кож мірилом демокр тичності держ ви і компетентності с моврядних орг нів є фіск льн децентр лі-з ція. Досвід Європи визн ч є можливість фіск льної децентр ліз ції шляхом децентр ліз ції вид тків (н д ння ресурсів н викон ння певних функцій); доходів (з кріплення з територі льними колектив ми пр в н певні доходи т н вст новлення їх розміру); т кож процесу льну і орг ніз ційну с мостійність із використ ння коштів. До речі, моделі фін нсової децентр ліз ції, що існують в розглянутих європейських держ в х, передб ч ють не лише н ділення територі льних колективів ресурс ми. Вони передб ч ють т кож і впров дження дієвих мех нізмів н гляду і контролю з діяльністю орг нів с моврядув ння у бюджетно-фін нсовій сфері з боку держ вних орг нів (орг нів викон вчої вл ди бо ж нез лежних удиторів), т кож ефективних форм відповід льності і с нкцій. Позитивним прикл дом для пр вової системи Укр їни можуть слугув ти розгорнуті й структуров ні переліки доходів місцевого с моврядув ння європейських кр їн, що з безпечують дійсне н повнення місцевих бюджетів.

Європейськ модель с моврядув ння ґрунтується н принцип х субсиді рності, який передб ч є н д ння послуг орг н ми н м ксим льно н ближеному до спожив чів рівні, т кож з конності роботи с моврядних орг нів, що м є вияв у нег тивній (з г льнодозвільній) бо позитивній (спеці льнодозвільній) регл мент ції діяльності цих орг нів. В укр їнських умов х в жливим є м ксим льно повне з конод вче з кріплення компетенції місцевого с моврядув ння з ур хув нням приписів ч. 2 ст. 19 Конституції Укр їни, що передб ч є позитивний

принцип діяльності публічної адміністрації, отже й вимагає докладного відобрання в зоні 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. Самоврядування не було передано достатнього обсягу повноважень, так само не створено дієвих механізмів їх реалізації і контролю з забезпечення. Не сприяє посиленню самоврядування й існування великої кількості територіальних громад із малочисельністю мешканців, отже і потенційно незначними податковими відрахуваннями. Значені негати вислідуються недостатньо розвинутою правовою культурою суспільства, нездатного нині декватно оцінювати й контролювати діяльність органів та посадових осіб самоврядування, брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення. З кономірним слідком таких проблем є погіршення якості місцевих рід, відчуженість органів самоврядування від населення та їх корпоративності – що з 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 найбільших успіхів у сфері місцевого самоврядування України є наявність доктринальних напрямків для майбутньої реформи. Розгляд міжнародних актів Європи, національних законодавств європейських держав, національної доктрини зі здійснення децентралізації, та кож реформаторських ініціатив та досвіду функціонування самоврядних громад і регіонів – все це 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, та кож 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 значених документів з лишаються актуальними для впровадження керівництвом держави при підготовці адміністративно-територіальної реформи й зведення децентралізації влади, безвідносно до політичних поглядів і мотивів 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) // <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>.
2. European Charter of Local Self-Government (1985) // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.
3. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992) // <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>.
4. European Charter for Regional or Minority Languages (1992) // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm>.
5. Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) // <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.
6. The European Urban Charter (1992) // <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE>.
7. Рекомендція № 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.

Закони країн з зарубіжних держав:

8. Федеральний конституційний закон Австрії (1920) // http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.
9. Конституція Князівств Ліхтенштейн (1921) // 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
11. Конституція Італійської Республіки (1947) // http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
12. Основний закон ФРН (1949) // <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
13. Конституція Французької Республіки (1958) // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>.
14. Конституція Іспанії (1978) // <http://www.senado.es/constitu/index.html>

15. Конституція Чеської Республіки (1992) // <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>.
16. Конституція Республіки Польщі (1997) // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
17. Конституція Швейцарської Конфедерації (1999) // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>.
18. Federal Constitution of the Swiss Confederation (1999) // <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html>.
19. Gesetz uber den kommunalen Finanzausgleich, 18.03.1986 // <http://www.verfassungen.de/de/bw/bw-finanzausgleichsgesetz00.htm>.
20. Loi № 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068419&dateTexte=20091009>.

З конод вство Польщі:

21. Ustawa z 08.03.1990 r. O samorządzie gminnym // <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzieterytorialnym/?on=13.12.2001>.
22. Ustawa z 07.10.1992 r. O regionalnych izbach obrachunkowych // <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 // <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 // <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&type=3.
26. Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie województwa // 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 // <http://www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0668.htm>.
28. Ustawa z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną // <http://www.abc.com.pl/serwis/du/1998/0872.htm>.
29. Ustawa z 13.11.2003 r. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego // <http://lex.pl/serwis/du/2010/0526.htm>.

30. Ustawa z 17.12.2004 r. O odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych // <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 // <http://samorząd.infor.pl/akty-prawne/DZU.2005.249.0002104,ustawa-o-finansach-publicznych.html> .

З конод вство Чехії:

32. Zákon č 531/1990 Sb., o uzemních financních organech // <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 // 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 // <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 // <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/spravadani/uvod.aspx> .
36. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=338/1992 .
37. Zákon č. 357/1992 Sb. o dani dedičke, dani darovací a dani z převodu nemovitosti // [http://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%20darovací%20a%20dani%20z%20převodu&PC_8411_l=357/1992&PC_8411_ps=10#10821) .
38. Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích // <http://www.i-poradce.cz/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=337> .
39. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích // [http://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 // 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 // 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 // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=218/2000 .

44. Zakon c. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům // 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 // 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 // http://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 .
47. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=420/2004 .

Пр вові кти Укр їни:

48. Конституція Укр їни від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 1996. – № 30. – ст. 142.
49. Конституційний Договір між Президентом Укр їни т Верховною Р дою Укр їни «Про основні з с ди орг ніз ції т функціонування держ вної викон вчої вл ди і місцевого с моврядув ння в Укр їни н період до прийняття нової Конституції Укр їни» від 08.06.1995 № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 1995. – № 18. – ст. 133.
50. З кон УРСР «Про місцеві Р ди н родних депутатів т місцеве і регіон льне с моврядув ння» від 07.12.1990 № 533-ХІІ // Відомості Верховної Р ди Укр їнської РСР. – 1991. – № 2. – ст. 5.
51. З кон Укр їни «Про формування місцевих орг нів вл ди і с моврядув ння» від 03.02.1994 № 3917-ХІІ // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 1994. – № 22. – ст. 145.
52. З кон Укр їни «Про місцеве с моврядув ння в Укр їни» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 1997. – № 24. – ст. 170.
53. З кон Укр їни «Про р тифікацію Р мкової конвенції Р ди Європи про з хист н ціон льних меншин» від 09.12.1997 № 703/97-ВР // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 1998. – № 14. – ст. 56.
54. З кон Укр їни «Про р тифікацію Європейської х ртії регіон льних мов бо мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 2003. – № 30. – ст. 259.

55. Пост нов Верховної Р ди Укр їни «Про приедн ння Укр їни до Європейської конвенції про основні принципи тр нскордонного співробітництв між територі льними обцини ми бо орг н ми вл ди 1980 р.» від 14.07.1993 № 3384-ХІІ // Відомості Верховної Р ди Укр їни. – 1993. – № 36. – ст. 370.
56. Ук з Президент Укр їни «Про делегув ння повнов жень держ вної викон вчої вл ди голов м т очолюв ним ними викон вчим комітет м сільських, селищних і міських р д» від 30.12.1995 № 1194/95 // Урядовий кур'єр. – 06.01.1996. – № 3–4.
57. Розпорядження К бінету Міністрів Укр їни «Про схв лення Концепції реформи місцевого с моврядув ння» 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'Ecole 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. – Pp. 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.* Władyka 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. *Вильев Т. А.* Реформ государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – №3. – С. 133.

103. *К куле Е.* Структур і розподіл повнов жень у системі місцевого с моврядув ння Норвегії // Економічний ч сопис – XXI. – 2006. – №11–12. – С. 31–32.
104. Определение и пределы принцип субсиди рности. Докл д Координ ционного Комитет по местным и регион льным вл с-тям CDLR) // Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. – Стр с-бург. Изд ние Совет Европы, 1994. – 280 с. – С. 9–10.
105. *Черк сов А. И.* Ср внительное местное упр вление: теория и пр ктик . – М.: Изд. групп «Форум – Инфр – М», 1998. – 160 с.

Електронні ресурси:

106. <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 // <http://www.global-g.jp/paper/4-11.pdf> .

ЧАСТИНА II

ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ВСТУП

Швейцарія – один із прикладів держави з розгалуженим місцевим самоврядуванням. Місцеве самоврядування у Швейцарії розвивалося впродовж всієї історії країни і глибоко вкоренилося у швейцарських традиціях багатоторівневого демократичного правління. Однак Швейцарія не може належним чином вжити децентралізовані інституції місцевого самоврядування, адже історія держави містить більше прикладів централізації, ніж децентралізації. Втім, у Швейцарії існує широке різноманіття місцевих інституцій та процесів урядування, і кожен з них має свої різновиди – з точки зору кола повноважень та ресурсів. У цьому сенсі Швейцарія може служити цікавим прикладом для країни, що перебуває у пошуку оптимальних структур та процесів самоврядування.

Інституції та процеси завжди піддаються впливу історії й минулого досвіду. Те, що працює в одному контексті, може не працювати 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 створюється з метою, головним чином, надати певне уявлення про швейцарський досвід місцевого самоврядування. У ньому йдеться про деякі основні аспекти загального швейцарського контексту, у який вписується місцеве самоврядування, в тому числі, швейцарський мультикультуралізм, швейцарський федералізм, та «непівпрямі» демократія Швейцарії. Далі у цьому розділі розкрито устрій місцевих інституцій, можливості громадської участі, і кожне з них відносини 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 зусилля з приводу місцевого самоврядування як такого.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ШВЕЙЦАРСЬКОЇ ПРАВОВОЇ 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, згідно з конституцією та / або з конституцією. Концепція місцевого самоврядування, як це визначено, наприклад, у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, базується на ідеї всеосяжного децентралізованого та нецентралізованого урядування¹¹⁴. Насьогодні 47 європейських країн підписали Європейську хартію¹¹⁵. Швейцарія – одна з них¹¹⁶.

Згідно з прийнятим визначенням **децентралізації**, отже й децентралізованого урядування, не існує. У найпростішому розумінні, децентралізація означає передчу політичних, адміністративних та / або фінансових повноважень підрозділам середнього та / або нижчих рівнів

114 Див.: Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року (CETS No. 122).

115 Перелік країн, які підписали Європейську хартію – див. посилання <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.

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

державної ієрархії¹¹⁷. У повністю децентралізованій державі субнаціональні одиниці мають власні політичні інститути й адміністративні, а діляються властивими повноваженнями з прийняття рішень, а надіють послуги громадянам і мають власні джерела прибутку. У межах властивих повноважень децентралізовані одиниці можуть діяти без втручання центру. Поки децентралізовані одиниці діють у межах властивих повноважень, прямий контроль центру обмежується перевіркою пропорційності дій та рішень місцевого рівня.

Федералізм – це система децентралізованого урядування. Управлінські системи в державі вживаються федеральними, коли складові федеральні одиниці мають власні інституції, повноваження із прийняття рішень, прибутки (своуправління), а також беруть участь у прийнятті рішень на центральному рівні (тобто, у другій плановій рівняменту – роздільне управління). Федеральні системи захищені Конституцією. Згідно з короткою формулою, федералізм визначається як «громадство конституцією розділене управління з своуправління». 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» владині повноваження, втім, вони кардинально відрізняються від двох вищезгаданих форм. Насамперед, центральна держава влади може передати повноваження місцевим представництвом (територіальним підрозділом) центральних інституцій, бо представництвом центральної влади, як у випадку **деконцентрації**. Деконцентрація не передбачає передачі повноважень у місцевому самоврядуванні, оскільки основні повноваження у сфері прийняття рішень залишаються у компетенції центру, а місцеві органи діють/виконують адміністративні функції від його імені. Таким чином, центр має контролювати не лише ефективність, а й доцільність дій децентрованих органів влади.

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

	Федерація	Унітарна держава (повн децентр лі- з ція)	Унітарна держава (деконцентр ція)
Місцеве само- врядування	Так , федер льні одиниці м ють ді- єві повнов ження з прийняття рішень у меж х компетен- ції, вл сні політичні інституції (орг ни), дміністр цію, фі- н нси, федер льні одиниці м ють ін- ституції, подібні до держ вних орг нів	Так , децентр лізо- в ні одиниці м ють дієві повнов жен- ня з прийняття рішень у меж х компетенції, вл сні політичні інститу- ції (орг ни)	Немає дієвих по- внов жень з при- йняття рішень, деконцентров ні інституції (терито- рі льні підрозділи) діють від імені цен- тр льного уряду (орг ну вл ди)
Роздільне правління	Так , федер льні одиниці предст в- лені у центр льних інституціях, зокре- м , у другій п л ті п рл менту	Ні , спеці льне предст вництво не вим г еться	Ні
Законодавча база	Конституція , тоб- то, високий рівень пр вового з хисту	Статут (з кон) бо кти вищої юри- дичної сили, тобто можливість як низького, т кі ви- сокого рівня пр во- вого з хисту	Підзаконні акти бо кти вищої юридичної сили, тобто з г лом низький рівень пр вового з хисту

Це – доповнений і пристосований до укр їнської пр вової тр диції в рі нт схеми, вже н друков ної у Nicole Töpferwien, Federalism and Peace mediation, Mediation Essential, Mediation Support Project, CSS/ETH Zürich & Swisspeace, 2009.

Здебільшого децентр лізов ні і деконцентров ні т федер льні структури існують одноч сно.

У б г тьох федер ціях відносини між центром т федер льними одиницями є федер льними, тоді як відносини між федер льними одиницями т місцевими орг н ми публічної дміністр ції можн розгля-
д ти як децентр лізов ні¹¹⁸.

Федер льний рівень	Відносини між федер ль- ним т регіон льним рів- нями «федер льні»	
Регіон льний рівень		Відносини між регіон ль- ним т місцевим рівнями
Місцевий рівень		«децентр лізов ні»

118 Швейцарія є прикладом, див. нижче.

У низці децентралізованих країн на місцевому рівні існують виборні місцеві органи (із владою дільничною), що реалізують місцеві соціальні програми, а також певні підрозділи центрального уряду.

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

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

Центр/Регіон	Центральні/регіональні установи	
Місцевий рівень	Делеговані повноваження: місцеві (виборні) інституції та їхні дільнична діють від імені центру	Влада повноваження: місцеві (виборні) інституції та їх дільнична діють від владино імені

Принциповість державного устрою конкретної країни до федеративного, децентралізованого чи деконцентрованого завжди залежить тимчасово від фактичного ступеня самостійності місцевих органів публічної дільнична у прийнятті рішень, від того, наскільки добре підкріплені з конституційним їхні права, а також від того, якою мірою їх можуть контролювати органи державної влади вищих рівнів.

«Місцеві соціальні програми», «федералізм», «децентралізація» чи «деконцентрація» є технічними термінами. Втім, досить часто ці поняття викликають певні соціальні наслідки. Наприклад, у багатьох країнах федералізм соціалізується із негативними явищами. Наприклад, Південно-Африканська Республіка з провадженням устрій, який може розглядатися як федеративний, але самостійно його так не вважає. Аргентина відмовляється використовувати термін «децентралізація», хоча, виходячи з технічного його розуміння, саме це поняття було б найбільш точним. З міркувань збереження традицій Швейцарія зберегла назву «Швейцарської конфедерації», попри зведення федеративного устрою. До того ж, деякі країни з провадженням децентралізації, але водночас створюють настільки ефективну вертикальну структуру державного управління, що, врешті-решт, фактичне прийняття рішень здійснюється центром, незалежно від того, що прописано у конституційних статтях децентралізації (прикладом може слугувати, зокрема, Румунія). Тому тонкощі треба вважати до уваги. Завжди необхідно пильніше придивлятися

до уст нов кр іни т до процесу урядув ння. З конод вчі тексти, взяті окремо, ч сто містять лише «половину історії» т відобр ж ють зовнішній бік ре ліз цієї урядув ння. «Місцеве с моврядув ння» можн повністю зб гнути лише якщо воно розгляд ється у вл сному контексті, зокрем , у контексті політичної системи суспільств .

1.2. ПРИЗНАЧЕННЯ І ВАЖЛИВІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентр ліз ція і федер лізм призвели до появи скл дного б г - торівневого урядув ння. З пров дження децентр ліз цієї т федер лізму – скл дне з вд ння, вирішення якого вим г є зн чних коштів, зокрем , н поч тковій ст дії. Т кі скл дні реформи з звич й пров дяться лише у вип дку, коли для них існує чітк мотив ція. С ме високий ступінь політичної мотив ції є н йв жливішим ф ктором успіху т ких реформ.

У пре мбулі Європейської х ртії викл дені т кі причини в жиливості місцевого с моврядув ння для пр вових систем держ вт їх мех нізму: «орг ни місцевого с моврядув ння є однією з основних скл дових будь-якого демокр тичного режиму», «пр во гром дян н уч сть в упр влінні держ вними спр в ми є одним із демокр тичних принципів, які поділяються всім держ в ми – член ми Р ди Європи», «це пр во н йбільш безпосередньо може здійснюв тися с ме н місцевому рівні», «існув ння орг нів місцевого с моврядув ння, н ділених ре льними функціями, може з безпечити ефективно і близьке до гром дянин упр вління», «охорон і посилення місцевого с моврядув ння в різних кр їн х Європи є в жливим внеском у розбудову Європи н принцип х демокр тії і децентр ліз цієї вл ди»¹¹⁹. Зг д ні причини можн підсумув ти у контексті потреб у демокр тії, гром дській уч сті т ефективності урядув ння.

До того ж, місцеве с моврядув ння може бути мех нізмом з хисту пр вт упорядкув ння різних (культурних, етнічних, релігійних) груп, зокрем , якщо ці групи є територі льно зосередженими (комп ктно розселеними). У Швейц рії нецентр лізов не урядув ння відігр в ло одну з н йв жливіших ролей у об'єдн нні кр іни т у створенні простору для утвердження культурного розм іття без порушення єдності. Місцеве с моврядув ння може ст ти прийнятним для всіх мех нізмом внутрішнього с мовизн чення груп, зокрем , н ціон льних меншин

119 Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (CETS No. 122).

у р мк х держ ви т з порукою з безпечення мовних, культурних, освітніх т інших пр в для лінгвістичних меншин. Отже, м быть, цілком природно, що децентр ліз ція т нецентр лізов ні форми урядув ння ст ли невід'ємною скл довою стр тегій урегулюв ння конфліктів у інших держ в х (зокрем в М кедонії, Індонезії / Ацесі, Неп лі).

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.

Швейц рія м є д внішні міцні тр диції місцевого с моврядув ння¹²⁰. Н відміну від б г тьох інших кр ін Європи, Швейц рія не з пров - джув л місцеве с моврядув ння після довготрив лої центр ліз ції. Н вп ки: Швейц рія – держ в , як розвив л ся «знизу догори» і як м є вл сну історію нецентр лізов ного урядув ння. Це вид еться особливо спр ведливим, якщо подивитися н відносини між центром т різними регіон ми (к нтон ми) Швейц рії.

У 1291 році Швейц рія виникл як кр ін вн слідок об'єдн ння різних нез лежних політичних одиниць (к нтонів). Основною метою т кого об'єдн ння к нтонів (у конфедер цію) було збереження зовнішньої нез лежності т з хист внутрішньої структури вл ди. К нтони з лиш лися суверенними т зберіг ли повнов ження у вирішенні більшості пит нь. Вони створили одну спільну політичну інституцію, подібну до п рл менту, для прийняття рішень, які вим г ли співпр ці, н прикл д, у сфері зовнішньої безпеки. Договір між к нтон ми регулюв в спекти спільного прийняття рішень.

Єдиний крок у н прямі центр ліз ції Швейц рія зробил під ч с окуп ції держ ви фр нцуз ми під проводом Н полеон , що трив л з 1798 по 1815 рік. Вже тоді довелося посл бити центр ліз цію вн слідок сильного супротиву в Швейц рії. Як тільки фр нцузи відступили, Швейц рія повернул ся до ст рих інститутів т ст рої нецентр лізов - ної системи урядув ння.

Проте фр нцузьк окуп ція принесл до Швейц рії й нові ідеї. Різні б чення ролі держ ви призвели до сутичок між більш прогресивними протест нтськими груп ми і більш консерв тивними к толик ми.

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

Протести відстоювали більш демократичну та централізовану державу, католіцькі кантиони бажали зберегти status quo, разом із ним, впливові родини. У короткій громадянській війні 1847 року консервативні кантиони зняли порозуміння, тож відкрився шлях для певних реформ. У 1848 році було прийнято нову Конституцію. Саме в цей час Швейцарія перетворилася з конфедерації в федерацію.

Згідно з новою Конституцією 1848 року кантиони зберегли міцні позиції. Усі повноваження, які не поклалися безумовно в центр, залишилися з кантионами (остаточні повноваження). Іншими словами, кантиони зберегли право самоврядування чи самоврядування. Водночас центральні політичні інституції також були посилені. Центр отримав додаткові повноваження. Центр отримав право встановлювати та стягувати деякі податки. Кантиони зберегли можливість впливати на прийняття рішень на рівні центру, наприклад, на основі представництва кантионів у другій палаті парламенту (роздільне управління). Провідні центральні кантиони були прописані у Конституції. До Конституції Швейцарії вносилися нові положення. Більшість із цих додатків полягали у чотирьох поправках; утім, у 1874 та 1999 роках конституція піддалася повному перегляду. Незважаючи на ці перегляди, основні складові політичної системи залишилися незмінними. Інституційний устрій залишається подібним до устрою, з твердженого у 1848 році. Історія швейцарської Конституції може ілюструвати постійний пошук стійкої рівноваги між самоврядуванням та роздільним управлінням, між централізацією та децентралізацією, єдністю та різноманітністю.

Розглядаючи місцеве самоврядування у Швейцарії, варто розрізняти самоврядування на регіональному рівні (кантиони) та самоврядування на місцевому рівні. Відносини між центром та кантионами у Швейцарії – типово федеральні. Про швейцарський федералізм написано багато. Водночас відносини між швейцарськими кантионами та місцевими органами влади більше не говорять про децентралізацію. Цим відносинам чиниться 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 «commune» італійською. У більшості випадків, наприклад, у північному 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 використовуємо тимчасово вживане у французькій та італійській правових систем х і вже використане в даному дослідженні категорію «комуні» – у значенні органів сільського і міського самоврядування у Швейцарії. При цьому, коли згадується комуні, тож мється на увазі і політичні комуні (що складається з усіх осіб, які проживають на її території)¹²¹, тобто поняття «комуні» вживається й не логічно до чинного конституційного розуміння української «громади» – як жителів населеного пункту чи певної території, підпорядкованій конкретним органам місцевого самоврядування (у Швейцарії – сільського чи міського). Комуні у Швейцарії та громади в Україні є суб'єктами релігії місцевого самоврядування.

Конституції кантонів забезпечують найкращий захист місцевого самоврядування

Прован місцевого самоврядування регулюється конституцією кантонів, його законодавством, бо – як це відбувається у більшості випадків – крім обох категорій. Наприклад, у пункті 1 статті 65 Конституції кантону Грізон 2003 року прописано: «Автономія комуні гарантується. Її межі визначаються з кантоном». Для комун вигідніше, якщо прован самоврядування гарантується Конституцією кантону, оскільки у конституцію вже вноситься доповнення та поправки, ніж узгодити, і, тим самим, вони забезпечують кращий захист.

Кантони приймають рішення щодо місцевого самоврядування; тож 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 місцевого самоврядування та управління. Існує лише одне положення Конституції Швейцарії 1999 року щодо комуні¹²². Пункт 1 статті 50 цього документу

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

122 Ст. 50 Конституції Швейцарії (Federal Constitution of the Swiss Confederation (1999) // <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html>):

- (1) Автономність комуні гарантується в межах, встановлених законодавством кантонів.
- (2) У своїй діяльності кантони враховують можливі наслідки для комуні.
- (3) Зокрема приймається до уваги спеціальне розміщення міст, агломератів та гірських регіонів.

«викрив є» обмеженість влади центру: Федеральний Суд захищає місцеву автономію, але лише тією мірою, у якій кantonи не діляють автономією комуни.

Згідно з логікою швейцарської Конституції, кantonи можуть не діляти комуни повноваженнями, і вони можуть пізніше позбавляти їх цих повноважень. До того ж, існування місцевих органів влади не ґрунтується Конституцією Швейцарії. Неприклад, якщо з конституційного дозволу, кantonи можуть об'єднувати комуни чи розформувати їх¹²³. З точки зору Конституції Швейцарії комуни перебувають у цілковитій владі кantonів. Тож значною мірою, вислідок історичних тенденцій та міцних традицій місцевого самоврядування, в усіх кantonних органах місцевої влади користуються суттєвою автономією.

Більшість кantonів ґрунтує існування комун та діляє органи місцевого урядування значними повноваженнями, в тому числі – у фінансовій сфері. Комуни не лише виконують розпорядження кantonів, вони мають власні повноваження у сфері прийняття рішень. Швейцарські громадяни ще й досі відчують прилежність до комун та вважають, що здійснюють безпосередній вплив на політику на місцевому рівні.

Місьцеве урядування у Швейцарії – відносно стабільне. За століття відбувся 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 цілонного й ефективного надання послуг. До того ж, вимоги громадян до якості надання послуг та кож зростають. Місцеві органи публічної адміністрації почали реорганізувати свою політичну систему, реструктуризувати адміністративні та інтенсифікувати співпрацю із працівниками інших територіальних одиниць. Збільшується кількість випадків об'єднання (злиття) органів місцевої влади.

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

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

123 Рішення Федерального Суду *Comune et patricio di Fusio*, 104 Ia 387.

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 більш торівневої системи управління у Швейцарії.

Швейцарський політичний устрій вирізняють три риси. Швейцарія – більш токультурна країна, і увесь устрій політичної системи характеризується спробою пристосувати до культурного різноманіття, зберегти оптимальну рівновагу в захисті прямих інтересів різними етнічними та культурними групами. Швейцарія – федеративна країна. Федералізм є одним з елементів, які сприяли Швейцарії у пристосуванні до цього різноманіття. Швейцарія – державою з більш торівневою демократією, яка є елементом предствницької та безпосередньої демократії в усіх 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 – невеликий континентальна країна із населенням 7,4 мільйонів жителів. Швейцарію характеризує різноманіття культур, віросповідань, етносів та мов. У Швейцарії 26 культур. Найменший із них – кanton Аппенцельс-Аудерсдорф лічує близько 15 000 жителів. Найбільший, кanton Цюріх, лічує приблизно 1 250 000 мешканців. Кантиони зберігли та розвинули власну культуру, в тому числі й політичну. Релігійне різноманіття проявлялося переважно в часі Реформації, в останні роки – у контексті імміграції. Згідно з переписом 2000 року, 44% населення складають католики, 37% – протестанти, 5% – мусульмани,

1% – пр восл внї, 0,2% – юдеї, 12,8% не відносять себе до будь-якого релігійного віросповід ння¹²⁴. Швейц рїя – місце зустрічі трьох великих етносів і європейських культур: фр нцузької, німецької/ встрійської т іт лійської. До того ж певн ч стин н селення розмовляє ретором н-ською (Romansh) мовою – 0,5%. Усього ж 63,7% н селення розмовляють німецькою мовою, 20,4% – фр нцузькою, 6,5% – іт лійською¹²⁵.

Дем рк ційні лінії, що розмежовують лінгвістичні, релігійні т к н-тон льні групи, не збіг ються, перетин ються. Н прикл д, є к нтони, де мешк ють к толики і протест нти, причому дехто з них розмовляє фр нцузькою, дехто – німецькою. Є три двомовні к нтони (Фрібур, В ле, Берн) т один тримовний к нтон – Грізон (Гр убюнден).

У Швейц рїї близько 2700 комун. У більшості вип дків комуни – ст рші з к нтони (чи з конфедер цію). Комуни сильно різняться з роз-мір ми. Біля половини комун н лічують менше 1000 жителів. Н йбільш комун н лічує пон д 300 000 осіб. В з г лі комуни більше х р ктеризу-ються мовною, релігійною т культурною однорідністю, ніж к нтони. Втім, існує певн кількість двомовних т мультирелігійних комун. Вн слї-док іммігр ції ступінь мовного т релігійного різном нїття зрост є. Ад п-т ція т інтегр ція ст новлять кту льність пр ктично для всіх комун.

Швейц рїя пр гне збереження т підтримки культурного різном - нїття. У пункті 2 ст тті 2 Конституції проголошується, що Швейц р-ськ Конфедер ція «сповідує з г льний добробут, ст лий розвиток, вну-трішню єдність т культурне різном нїття кр їни». Політичні інститути вл штов ні т ким чином, щоб бути зд тними врівнов жув ти інтереси різних скл дових – груп т швейц рського н роду як т кого. До того ж, н збереження т підтримку різном нїття орієнтуються дво- т тримовні к нтони. Н прикл д, к нтон Грізон декл рує в пре мбулі до Конституції 2003 року: «Б зуючись н пр гненні підтрим ти тримовність т куль-турне різном нїття, т кож зберегти його як ч стину н шої історичної сп дщини... ми прийїмо цю конституцію». Т ке кцентув ння ув ги н мультикультур лізмі, т кож н спр ведливому врегулюв нні від-повідних пит нь у поєдн нні з дієвою децентр ліз цією вл ди до рівня комун є ефективним т демокр тичним мех нізмом з хисту пр в мен-шин, зокрем , релігійних, т кож культурних груп.

124 Усі дані наведені станом на 2000 рік. У першій половині 2011 р. проводиться перепис, отже, за кілька місяців стануть доступними нові дані. Статистику можна знайти у Федеральній статистичній службі Швейцарії за посиланням <http://www.statistik.admin.ch>.

125 Всі дані наведені станом на 2000 рік. У першій половині 2011 р. проводиться перепис, отже, за кілька місяців стануть доступними нові дані. Статистику можна знайти у Федеральній статистичній службі Швейцарії за посиланням <http://www.statistik.admin.ch>.

2.2. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

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

Як уже з'ясувалося 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 не ділений лише тими повноваженнями, які відведені йому Конституцією. Будь-які зміни у розподілі повноважень між центром та кантоном вимагають перегляду Конституції. До того ж кантони беруть участь у прийнятті рішень на центральному рівні. Наприклад, парламент є двопалатною організацією, де верхня палата представляє кантони. Участь кантонів у прийнятті рішень на рівні центру має безпечувальні властивості інтересів та потреб кантонів у цих рішеннях¹²⁶.

Кантони складаються з комун¹²⁷. Кількість комун поступово скорочується з останніх 150 років – скоротився приблизно на 15%. Злиття комун зумовлене, переважно, міркуваннями ефективності управління. Прийняття рішень щодо місцевого самоврядування перебуває в межах компетенції кантонів. У Швейцарії 26 кантонів, відтак, у межах країни існує 26 різних територіальних організацій. Усі кантони грають роль повноважень місцевого самоврядування; втім, обсяг їхніх повноважень різняться від одного кантона до іншого.

Як правило, центр не має прямого контакту із комуніями. Всі його відносини з комуніями проходять через органи влади кантонів. Наприклад, якщо центр бажав запровадити субсидії для гірських територій, він перед їх кантоном, кантон перерозподіляє кошти між комуніями. Останнім часом з'явилися деякі винятки з цього правила. Наприклад, у 2001 році було організовано тристоронню конференцію з гломераций, на якій були представлені всі три рівні публічного управління. Метою конференції стало розробку спільної політики для швейцарських гломераций, які швидко розширюються¹²⁸.

126 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.

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

128 Інформацію про тристоронню конференцію див. за посиланням <http://www.tak-cta.ch>.

До повноважень кantonів входить багато спектрів, які можна визначити в мультикультурному суспільстві, зокрема, таких як культури, мови, відносини між державою та релігією, охорона суспільного порядку та освіта. У кantonі, де представлені різні групи населення, вживання повноважень у всіх сферах, як правило, передують комунізм. Посилення самоврядування комун сприяє досконалішому з'єднанню прв етнічних і релігійних груп Швейцарії і ефективно забезпечує їх внутрішню політичну самовизначення у межах кantonів.

2.3. ШВЕЙЦАРСЬКА ДЕМОКРАТІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Пряма демократія сприяла консенсусній орієнтації швейцарської демократії.

Швейцарія – одна з найстаріших демократій у світі. Її вдалося поступово трансформувати демократизувати колишні олігархічні інститути. Відрізняється швейцарської демократії складне невід'ємне єство швейцарської ідентичності. Демократія у Швейцарії прийнята є представницькі та прямі демократичні форми. Швейцарська демократія є багаторівневою. Усі три рівні публічного управління мають виборні інституції. На рівні федерації та кantonів народ представлені парламенти. На місцевому рівні існують парламенти (переважно у містах) або зібрання всіх громадян комуні. Поряд із вибором своїх представників на всіх державних рівнях, громадяни мають у розпорядженні прямі демократичні засоби впливу на прийняття рішень. Згідно з провадженням референдуму народ може виносити свій голосувати майже будь-який закон, прийнятий федеральним парламентом.

Можливість громадянської ініціативи, народом кожним є змога змінювати швейцарську Конституцію та запровадити нову політику. На кantonальному та місцевому рівнях існує навіть більше прямих демократичних засобів, ніж на центральному рівні. Завжди наявні зрозумілі референдуму призвели до включення всіх зацікавлених груп у процес прийняття рішень. Наприклад, надзвичайно проект проводиться глибокі консультації з населенням, щоб уникнути висувати їх для повторного розгляду референдуму. Прямі демократичні інструменти, такі як референдум та громадянська ініціатива, допомогли зорієнтувати швейцарську демократію на консенсус.

ІНСТИТУЦІЙНІ СТРУКТУРИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

3.1. СТРУКТУРА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Широке різноманіття та деякі варіанти устрою комун.

Оскільки кантиони мають право на саморегуляцію, вони самі можуть вирішувати, які політичні інститути вони бажать створювати – форм організації комун регулюється переважно з конституцією. Іншими словами, у більшості кантонів комуни не мають (повного) права на саморегуляцію¹²⁹. 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 надати іноземцям право голосу (зокрема, у кантоні Аппенцель Аусер Роде). Втім, комуни не можуть позбавити право голосу особу, котра має право голосу в межах кантону і мешкає в комуні. Інші кантони наділяють комун вибір: чи бажать вони створити парламент, чи громадське зібрання; бо, 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 прописано обмежене право на саморегуляцію. У статті 65 зазначено, що «комуни мають право визначити вільний устрій, створювати органи влади й дії міністерства вільно розпоряджуватися своїми фінансовими засобами». Але в статті 66 Конституція з тверджує 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 змінити зібрання громадного парламенту комуни.

Комуни регулюють свій устрій (у межах з конституційними кантонів) вільними конституціями. Найвищою владою в комуні належить членам

¹²⁹ Ще одне підтвердження того, що відносини між кантонами та комунами більше нагадують децентралізацію, аніж федералізм.

комуни¹³⁰. Усі швейцарські комуни мають виконавчий орган та законодавчий орган (парламент чи громадське зібрання). Одні комуни майже не мають судових функцій. Судини нижчого рівня, як правило, знаходяться у районі (деконцентрована територія – одна одиниця у межах кantonу). Існують деякі кантиони, що надають комуні можливість призначити мирових суддів (як, наприклад, у кантионі Берн).

3.2. ЗАКОНОДАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Незважаючи на всі проблеми, Швейцарія віддає перевагу зібранням громадян.

Лише близько 1/6 кантиони комун мають парламенти. В усіх інших законодавчих органах є громадські збори (самблеї). Як правило, у менших комунх наявні громадські збори, більші ж комуни мають парламенти. Комуна Руперсвіль-Іон сьогодні є найбільшою комуною зі збором громадян. Вона лічує 25 000 жителів. І вже в цьому криється організційна проблема. Невряд чи знайдеться місце, яке могло б умістити всіх мешканців.

Більшість кантионів пропонують обидві форми устрою. Вони бо визначають певну чисельність населення, яка в точності тягне за собою формування парламенту, бо знають з комунми про во вирішувати, що створювати: збори громадян чи парламент. Наприклад, кантион Во визначає досить низький поріг чисельності населення для формування парламенту комуни. Усі комуни, що лічують більше 700 жителів, мають формування парламенту. Два кантиони вимагають від комун обов'язкового створення парламентів: це – кантиони Женева та Невшатель. У цілому кантиони із франкомовним населенням більш схильні до створення парламентів. Інші кантиони вимагають створення зборів громадян від усіх комун незалежно від чисельності населення (кантиони Урі, Швіц, Обвальден, Нідвальден, Гларус та Аппенцель Іннер Роде). Це здебільшого малі «сільські» кантиони.

Більшість парламентів було запроваджено у 1970-х роках, коли про во голосу отримало досить значне поширення. З запровадження про во голосу подвоїло число потенційних виборців у зібранні з один день і зробило проведення зібрань більш проблематичним. Тож кожний цей час кількість зборів громадян зменшується, з-поміж інших причин – через

¹³⁰ Щодо прямої участі – див. нижче.

злиття малих комун. Проте суттєвої тенденції до збільшення кількості парламентів комун не спостерігається¹³¹.

У випадку громадських зборів усі громадяни з просять до участі в них. Вони (іноді й іноземці), що мешкають у комуні, формують законодавчий орган. Збори відбуваються дві або кілька разів на рік. Голосування на громадських зборах з звичай відбувається підняттям руки. Лише деякі комуні проводять темне голосування із застосуванням бюлетенів для прийняття вживих рішень або у разі, коли темне голосування вимагають громадяни. Парламенти завжди обираються жителями комуні (шляхом темного голосування). У більшості випадків жителями комуні можуть обирати електоральну систему. Більшість парламентів формується за пропорційною системою.

У випадку громадських зборів населення комуні з тверджує (або не з тверджує) усе законодавство в місті комуні та певні адміністративні питання шляхом голосування. Парламенти комун здійснюють законодавчу діяльність, керують муніципальною адміністрацією та виконувачами органів влади, приймають бюджет, розпоряджуються речами, та кож розробляють, наприклад, плани зонування. У деяких випадках парламент обирає певних громадських службовців. Влада парламенту обмежена прямою демократією¹³².

Вплив виконувачів органів влади, як правило, сильніший у комуні із громадськими зборами, ніж у комуні із парламентами.

3.3. ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Колегіальні ради, обрані шляхом прямого голосування, здійснюють урядування у комунах.

Виконувачі органів влади у комуні формуються як ради. Вони лічують від трьох до п'яти членів. Наприклад, кантон Берн вимагає, щоб до складу виконувачів органів влади комуні входило, принаймні, три члени. З одного боку виконувачі органів влади є бути достатньо великим для того, щоб виконувати повні обов'язки з відношеннями, з іншого – з швейцарською традицією, існує переконання у тому, що саме виконувачі влади представляють населення. При цьому комуні із більшим ступенем політичного, мовного та релігійного різноманітності схильні формувати більші виконувачі органів влади¹³³.

131 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 5–6.

132 Щодо демократії – див. нижче.

133 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. –S. 11–12.

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 органи включають членів, які працюють постійно. Більшість членів працює тимчасово, бо в загальному не отримує винагород з праці у виконавчій органі¹³⁴. Незважаючи на це, число членів, які працюють урядом постійно, збільшилося.

Вимога до підвищення професійного рівня органів виконавчої влади комунах, між іншим, була зумовлена тим, що пошук кандидатів на виконавчі посади зі складовою зйнятністю бо не зсідх добровільності є деді склдінішим. Деякі комуни навіть запровадили обов'язкову службу у виконавчих органах (якщо кандидат обрано до їхнього складу). Як правило, і досі члени виконавчих рад служать безоплатно чи не зсідх складової зйнятності. Члени рад із повною зйнятністю – виняток із цього правила. Проте, суми винагород чи компенсації у більшості комунах зросли.

До інших причин скорочення виконавчих рад належать адміністративні реформи у комунах, які мали зменшити навантаження на працівників виконавчих органів. Однією з опитуваних осіб з'ясується, що посадові особи не відчули суттєвого полегшення після адміністративних реформ. Кількість тривалих зборів, як правило, залишилися без змін¹³⁵. Взагалі, члени виконавчих рад відчувють високий рівень навантаження. Зокрема у малих комунах збільшилася кількість питань, що обговорюються.

Виконавчий орган комуни розробляє з конодавство комуни та може видати регулятивні документи. Виконавчий орган, як правило, діє колегіально. Коли рішення прийняте, всі члени виконавчого органу мають зхити це рішення перед громадськістю.

134 Лише близько 2% членів виконавчих органів працюють у них постійно, 17% – тимчасово, 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.

135 *Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 27.*

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 країнах Швейцарії працює близько 530000 осіб, до третини з них – в адміністраціях громад¹³⁶. Взагалі, комуни самі вирішують, як організувати власну адміністрацію. Також вони відповідають за добір і зняття публічних службовців та визначають їхню зарплатню. З-поміж приблизно 180 000 публічних службовців у громадах найбільш кількість працює в освітньому секторі (близько 45%), чверть службовців знята в інших громадських секторах, 30% службовців працює у головній адміністрації комуни¹³⁷. У невеликих громадах головна адміністрація складається з двох чи трьох державних службовців, в громадах, 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 громадах, найнижчою – у громадах середнього розміру, у великих громадах знову зростає. Кількість публічних службовців у освітньому секторі на одного жителя є обернено пропорційною до чисельності населення комуни. Значна кількість громад збільшила штат публічних службовців в останні роки¹³⁸. Глибоких досліджень, які б дозволили оцінити оптимальний розмір адміністрації комуни 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 адміністрації громад. Часті реформи супроводжуються делегуванням повноважень від виконавчої ради до адміністрації комуни, яке покликано ефективніше розділити стратегічні завдання (виконання) та оперативні рішення (адміністрація). Наприклад, у громаді середнього розміру Аарбург (7000 жителів) запроваджено управлінську групу з п'яти осіб для здійснення оперативного керівництва адміністрацією, як відповідь на координацію, контроль, звітність, комунікації, інформаційні технології, проектний менеджмент та управління людськими ресурсами.

136 Дані 2000 року. Статистичні дані – див. на сайті Федеральної статистичної служби Швейцарії: <http://www.statistik.admin.ch>.

137 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 31–32.

138 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 34–35.

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), кantonальних та місцевих виборах. На місцевому рівні вони обирають виконавчий орган (з винятком кantonу Невшатель), та кож – 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 кantonах, окрім одного (кanton Невшатель), **виконавчий орган** обирається на родом. У кantonі Невшатель парламент комуни обирає виконавчий орган. Члени виконавчого органу в комуні обираються з мжоритрною або пропорційною системою. У місті Берн президент виконавчого органу обирається з мжоритрною системою, решту членів – з пропорційною. В обох випадках електорат складає вся коммуна. Як правило, менші комуни обирають членів виконавчої ради з мжоритрною системою, у більших – переважно є пропорційна система¹³⁹. Втім, існують вживі винятки, наприклад, міст Цюрих та Кур (Шур) обирають виконавчі органи з мжоритрною системою.

Розбіжності у результаті виборів, зумовлені способом їх проведення, не такі великі, як можна було б очікувати. Незалежно від того, як система зстосовується, – пропорційна чи мжоритрн – виконавчий орган типово складається із представників різних партій. Наймжоритрних виборів політичні партії не виставляють кандидатів на всі посади (добровільне стримування), бо народ свідомо не обирає всіх

139 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 16–17.

кандидатів, виступає в їхніх інтересах, щоб забезпечити репрезентативність виконання цього органу. Поведінка виборців, а також поведінка політичних партій покращують, наскільки глибоко вкорінилася модель пристосування до різноманітності, як і досі ктульн¹⁴⁰.

Деякі кантони дбають про мінімальне **представлення меншин**. Наприклад, у кантоні Берн комуни можуть обирати спосіб проведення виборів. Вони мають гарантувати певний рівень представленості меншин¹⁴¹. Непредставленість жінок квотує. Представленість жінок у виконаннях органів комун суттєво відрізняється від кантону. Найбільша кількість жінок у виконаннях органів комун спостерігається у кантоні Люцерн, найменша – у кантоні Гларус. В усіх кантонах середній відсоток жінок в органах виконання влади склав менше 30%.

Крім того, окрім виборів виконання органів територіальної адміністрації, зокрема відзначити кантону територіальні комуни, громадяни можуть брати участь у подальших виборчих, наприклад, у виборчих шкільного керівництва, урядових, а також – виборчої комісії.

Спостерігається незначний спад рівня **участі у виборах**, зокрема, у комун середнього масштабу. У комун, що налічують менше 10 000 жителів, рівень участі у місцевих виборчих вищий ніж у кантональних чи федеральних виборчих. У більших комун рівень участі у місцевих виборчих вищий ніж у кантональних, але нижчий ніж у загальнонаціональних виборчих¹⁴².

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 непряму адміністрацію, **збори громадян**. На громадських зборах усі громадяни можуть зібратися разом, обговорити і прийняти рішення та навіть взяти на себе з кожною функцію, в межах місцевої компетенції – вносити пропозиції з законопроектів та голосувати за них.

140 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 16–17.

141 Article 42 and 43 of the Law on Communes of 1998.

142 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 47–48.

Це – найбільш прямі форми участі. Проблеми громадського зібрання в тому, що частіше громадяни, які беруть участь у голосуванні, дуже низькі. У менших комунах ця частота становить приблизно 25% громадян, у більших вона може бути менше 5%. Рівень участі значною мірою залежить від того, які питання виносяться на обговорення¹⁴³.

У комунах із парламентаризмом існують такі ж форми прямої демократії як **ініціатива та референдум**. Проте частота референдумів в громадахських ініціативних ініціативних рівні зросла, на рівні ж комунальних залишається відносно низькою.

Результатом народного голосування обов'язкові для виконання. Існують лише декілька випадків, коли дозволяється проведення консультативних референдумів. Зокони кантионів та комунальних визначають, з яких питань можна проводити ініціативи та референдуми. Між різними кантионами та комунами спостерігаються значні відмінності у цих питаннях. Взагалі, можна вирізнити ініціативи, та кожні обов'язкові та факультативні референдуми.

Залежно від кантиону в порядку ініціативи громадяни можуть вимагати, наприклад, прийняття, перегляду чи скасування з кантиону (у тому числі, її Конституції) та рішень, прийнятих комуною. Для здійснення ініціативи громадяни мають зібрати певну кількість підписів¹⁴⁴. Якщо їм це вдається, мусить відбутися референдум (народне голосування) з даного питання. Ініціатива з розпуску виборчих органів чи відкликання обраного посадовця неможлива у будь-якому з кантионів. Ініціативи, здебільшого, мають бути з собою вплив на політичну програму.

Згідно з обов'язковою вимогою кантионів референдуми з певних питань зобов'язані проходити в межах комуни. Наприклад, кантиони вимагають винесення на голосування Конституції комуни, актів, що регулюють правління громадських комуни, основних планів зонувannya, входження комуни до соціальної чи корпоративної, злиття комуни, основних статей бюджету або – як згадувалося вище – питання, 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 рішення питання рішення парламенту комуни (чи виконання чого органу). Відстрочка референдуму починається у момент прийняття рішення чи видавання з канонами чого кантиону. Він, передусім, є інструментом

143 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 45–36.

144 Необхідна кількість підписів може бути різною, але в середньому близько 10% громадян комуни мають підписати ініціативу.

опозиції. Деякі к нтони дозволяють гром дян м не лише опротестовувати кти, але й пропонувати свої альтернативи (н родні контрпропозиція, зокрем , у комун х к нтону Берн)¹⁴⁵.

Процедури для з поч ткув ння ініці тиви чи для вимоги ф культ тивного референдуму розроблені т ким чином, щоб гром дян м було легше використовувати свої демократичні пр в . Пр ктично всі форм льні вимоги з безпечують вільне висловлення думок гром дян. Як пр вило, формується комітет з ініці тиви чи референдуму. Комітет може обирати вл сну форму орг ніз ції.

Н списку підписів м ють бути вк з ні імен т дреси з д ної кількості членів комітету. Окрім певних відомостей про комітет, списки підписів м ють містити текст пит ння, що виноситься н референдум, чи ініці тиви (у вип дку ініці тиви н списку м є бути з зн чено, що ініці тив може бути відклик н), з зн чення місця, з пис про те, що лише особи (гром дяни), що мешк ють у з д ній місцевості, м ють пр во підпису, т кож для підписів: імен , д ти н родження, дреси т підписи гром дян. До того ж, списки підписів м ють містити попередження про те, що ф льсифік ція к р еться з коном. У більшості комун гром дяни можуть под вти форму списку підписів вл дним орг н м комуни, які б перевіряли, чи він відповід є вимог м.

Збирати підписи можуть усі. Н прикл д, комітет може розмістити форму списку підписів в Інтернеті, гром дяни можуть з в нт жувати її т збирати підписи. Коли підписи зібрані т перед ні урядовим орг н м комуни, дміністр ція комуни перевіряє, чи підписи дійсні.

У вип дку ініці тиви чи н родної контрпропозиції з конод вчому кту, політичний орг н (з конод вчий орг н) дод тково перевіряє, чи ініці тив бо контрпропозиція є пр вомірною, тобто, чи не порушує к нтон льного, федер льного бо міжн родного з конод вств , чи вон торк еться лише одного пит ння й чи містить чітку пост новку пит ння.

У вип дку успішної т пр вомірної ініці тиви бо успішного ф культ тивного референдуму дміністр ція м є орг нізувати н родне голосування, з конод вчий орг н може т кож сформулювати контрпропозицію. Під ч с голосування гром дяни можуть голосувати з текст ініці тиви, з контрпропозицію т з зн чти, який із в рі нтів вони обирають, якщо обидв в рі нти прийнятні.

145 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.

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 кantonами. З одного боку, швейцарська Конституція перелічує повноваження центру (всі інші повноваження належать кantonам), з іншого – вона визначає принципи розподілу та виконання державних завдань. В Конституції нічого не сказано про розподіл повноважень між кantonами та комунами, дже самі кантиони в рамках власної компетенції вирішують, якими повноваженнями діляти комуни.

Втім, конституційно закріплені принципи розподілу завдань та кож з них є ключовими для відносин між кantonами та комунами, оскільки вони зумовлені, здебільшого, міркуваннями ефективного урядування. У статті 5а Конституції Швейцарії закріплений принцип субсидіарності¹⁴⁶. Згідно з цим принципом завдання має виконуватися на найнижчому з рівнів публічного управління, який у змозі його ефективно виконати. Принцип має на увазі певні гарантії нижнім рівням урядування, хоча, виходячи з міркувань ефективності, принцип також може застосовуватися як аргумент на користь централізації завдань. Це є очевидним у пункті 1 статті 43 Конституції Швейцарії: «Конфедерація бере на себе виконання лише тих завдань, які кантиони не в змозі виконати, бо які вимагають загального регулювання на рівні конфедерації».

Далі, у пунктах 2–5 статті 43 Конституції визначені такі принципи: «Коллективний орган, що користується державною службою, має нести всі витрати її утримання». «Коллективний орган, який несе витрати на утримання державної служби, може визначити природу цієї служби». «Послуги, що надаються на всій території, мають бути доступними

146 Ст. 5а Конституції Швейцарії 1999 року: «Принципу субсидіарності слід дотримуватись при розподілі та виконанні державних завдань».

кожному у пропорційному м сшт бі» т «Держ вні з вд ння м ють виконув тися економічно, у відповідності з попитом». Історично деякі к нтони з вжди пр гнули до центр ліз ції, при цьому фр нкомовні к нтони дещо більш центр лізов ні ніж німецькомовні. Н прикл д, фр нкомовний к нтон Женев – зн чно більш центр лізов ний ніж німецькомовний к нтон Ш ффх узен. У деяких к нтон х, н прикл д, у німецькомовних А рг у т Гл рус комуни м ють ост точні («з лишкові») повнов ження (іншими слов ми, всі повнов ження н леж ть комуні, якщо тільки вони чітко не з кріплені з к нтоном бо центром). К нтони, в яких предст влені різні культури й етноси, т кі, як н прикл д, Грізон, схильні перед в ти комун м більші обсяги повнов жень. Це дозволяє порівняно м лим (т більш однорідним) груп м, зокрем , етнічним, прийм ти рішення із н йболючіших пит нь. У т кий спосіб ф ктично відбув ється зближення децентр ліз ції т с моврядув ння із внутрішнім політичним с мовизн ченням етнічних груп, що ре лізується н рівні комун в меж х к нтонів. Різні гром ди зберіг ють пр во н демокр тичне вирішення пит нь, які тісно пов'яз ні з їхньою ідентичністю, зокрем мовною т релігійною. Не вип дково у м лих комун х конфлікти тр пляються дуже рідко¹⁴⁷.

Комуни м ють з конод вчі т дміністр тивні повнов ження. Н прикл д, комуни прийм ють рішення щодо гром дянств комуни¹⁴⁸, вони м ють повнов ження у сфері поч ткової освіти, місцевої інфр – структури, у більшості вип дків – поліцейської охорони.

147 Щодо конфліктів, див. :Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 42.

148 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 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.

Спрощений розподіл повноважень у швейцарській федерації

Федеральні повноваження <i>Б зуютьс я н Конституції Швейц рії</i>	Повноваження кантонів <i>З лишкові повнов ження</i>	Повноваження комун <i>З леж ть від з конод вств к нтонів</i>
Орг ніз ція федер льних орг нів вл ди; З кордонні спр ви; Армія т цивільний з хист; Н ціон льні втом гістр лі; Ядерн енергія; Поштов служб т телекомунік ції; Грошов політик ; Соці льний з хист (пенсії, інв ліди); Цивільне пр во, кримін льне пр во; Гром дське т кримін льне судочинство; Митниця; Освіт (технічні університети); Енергетик ; Принципи зонув ння; Охорон довкілля; Гром дянство; Федер льні под тки.	Орг ніз ція к нтон льної вл ди (вл сні: конституція, гімн, пр пор); Місцеве урядув ння; З кордонне співробітництво; Поліція; Вз емни між держ вою т релігією; Культур ; Охорон здоров'я; Дороги к нтон льного м сшт бу; Ліси, вод , природні ресурси; Освіт (середні школи т університети); Охорон довкілля; Охорон природної сп дщини; Гром дянство; К нтон льні под тки.	Освіт (дитс дки т поч ткові школи); Переробк відходів; Дороги в юрисдикції комун; Місцев інфр структур ; Місцев поліція; Зонув ння; Гром дянство; Под тки м сшт бу комун.

Т блиця є д птов ним в рі нтом т блиці з джерел Iff A., Töpferwien N. Swiss Power-sharing, Politorbis. – 02.2008. – № 45 – p. 31.

Крім того, к нтони можуть делегув ти з вд ння комун м, н при- кл д, для ведення особового реєстру гром дян, які мешк ють у комуні, для орг ніз ції виборів у м сшт бі к нтонів і комун, т кож для збору к нтон льних под тків.

Комуни отримують близько 1/3 від з г льних держ вних доходів т несуть близько 1/3 держ вних витр т. Вони можуть збир ти вл сні

податки (зокрема податок на прибуток¹⁴⁹) та призначити податкові ставки, збирати внески та отримувати кантиональні гранти. Кантион Грізон діляє комуни провласності та деякі природні ресурси (наприклад, воду та ліси). Кантиони мають систему фінансової еквілізації («вирівнювання») для підтримки бідніших комун. Більшу частину доходів комун складають податки (близько 50%). Близько 25% з державних доходів складають внески, 25% надходять з інших джерел¹⁵⁰.

Податкові повноваження та вільний розподіл витрат сприяють високому рівню автономії. Місцеві владині органи у Швейцарії мають найвище в Європі співвідношення власних прибутків та витрат, 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%)¹⁵¹.

Оцінити фінансовий стан окремої комуни кантиону – проблематично, оскільки кантиони та комуни мають різні системи звітності. Міністри фінансів кантионів¹⁵² з твердили спільні принципи та рекомендації до звітності, але різні кантиони тлумачть їх по-різному. Кантиони, знову-таки, можуть затверджувати відповідні інструкції для комун, наприклад, принципи бюджетування, облікові моделі, провінційні податкувальні та торгові ліміти.

149 Не тільки комуни, але й кантони та центр підіймають податок на прибуток.

150 Дані Департаменту фінансів за 2007 рік.

151 *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 1–3.

152 Konferenz der Finanzdirektoren.

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 з ходи), та кожен превентивних та репресивних з ходів¹⁵³.

Шляхом використання **допоміжних** з ходів кантонами неможливо посилювати устрій комуни. Ця підтримка може бути фінансовою, як-от, у вигляді субсидій чи грантів. Допоміжні з ходи можуть стосуватися оперативних аспектів, наприклад, інфраструктури, але також і альтернативних вказівок та стандартів, які базуються на безпечуванні з довільний рівень функціонування інституцій комуни. Також підтримка може бути освітньою та полягати в організації підготовчих програм. Оскільки багато комунам ють труднощі із пошуком достатньої кількості кваліфікованих працівників для адміністрацій, кантони звичайно проваджують добровільні або обов'язкові підготовчі програми. Допоміжні з ходи пов'язані з проблемою існування лише тонкої межі між підтримкою та втручаннями у справи комуни. Зберігається питання, як довго будуть ці з ходи сприйматися як «підтримка» і коли вони перетворяться на втручання.

Ще однією групою допоміжних з ходів стосується **правового захисту**. Кантони можуть збезпечувати захист від порушення автономії комуни. Системи з собою з хисту у різних кантонах різні, втім, усі комуни мають право звернення до верховного суду у центрі (Федерального суду) у разі

153 Fleiner T., Mistic A., Töpferwien N. Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – 138 S.

будь-якого порушення автономії. У статті 189 Конституції Швейцарії 1999 року зазначено, що Федеральний суд розглядає позови «про порушення автономності муніципалітетів та інших громад, наданих комунальним публічним корпоративним органам». Суд постановляє, що комуна є автономною у певній сфері, якщо кantonу не належить ексклюзивне право регулювання цієї сфери, якщо кanton злишиє регулювання цієї сфери, повністю бо чоткове, в компетенції комуни та якщо кanton злишиє з комуною порівняно широку свободу у визначенні способу регулювання¹⁵⁴.

Превентивні (запобіжні) заходи мають не дозволити комунальним нехтувати покладеними на них зобов'язаннями. Негляд складає не йменш відчутну форму з побіжного заходу. Комуни можуть бути зобов'язані готувати звіти, надати інформацію чи проходити інспекції. Ці заходи звичайно поєднуються із обов'язковим самоконтролем та самооцінкою комуни. Інші заходи можуть включати вимоги щодо пошуку шляхів пробачення певних законодавчих документів та постанов, вимоги щодо планування і бюджетів або щодо встановлення мінімальних стандартів надання упр. вліття комунальними та надання послуг.

Репресивні заходи стосовуються, коли комуна не виконує своїх зобов'язань та обов'язків. Коли комуни діють від імені кantonів, іншими словами, коли вони виконують зобов'язання кantonів, кantonальний контроль може включати контроль доцільності. Коли йдеться про повноваження комуни, контроль кantonу обмежується контролюванням законності. Репресивні заходи можуть включати прямих дії (судові позови) проти комуни, нулювання ктків комуни, з тримку фінансових субсидій або громадських зобов'язань комуни до співпраці з іншими сторонами для покращення надання послуг.

У деяких, дуже нечастих випадках, комуна може опинитися під опікою. У такому випадку влада кantonу чи особи, делеговані кantonом, беруть на себе повноваження органів упр. вліття комуною та діють з мість них. Опіком є чоткові мки. Неприкладно, у статті 67 конституції кantonу Грізон 2003 року прописано, що «уряд [кantonу] здійснює контроль над комунальними органами міжкомунальної співпраці. Контроль обмежується контролем з законності, якщо інше не передбачене законом. У випадку серйозних порушень в упр. влітті комуни може бути поміщені під опіку».

154 Рішення Федерального суду, автономія комуни у сфері подання документів, BGE 129 I 313.

6.2. ВІДНОСИНИ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО 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 – зн чн кількість м лих комун. У середньому, в комуні н лічують менше 3000 жителів. Т існують деякі комуни, в яких пон д 100 000 жителів, хоч близько половини комун н лічує менше 1000 жителів¹⁵⁵. Б г то з цих м лих комун стик ється із проблем ми під ч с викон ння своїх з вд нь. Відповідно, вони ч сто вд ються до **співпраці** із іншими комун ми. Попри існув ння тр диції **добровільної** співпр ці між комун ми, спостеріг ються і нові тенденції **обов'язкової** співпр ці. Н прикл д, у ст тті 110 Конституції к нтону Берн 1993 року, ск з но: «(1) К нтон сприяє співпр ці між комун ми. (2) Для викон ння з вд нь комун, комуни можуть утворюв ти соці ції т орг ніз ції комун. З кон може зобов'яз ти комуни до цього. (3) З кон визн ч є, що м ють регулюв ти х ртії соці цій комун. (4) Пр во уч сті гром дян т орг нів вл ди комуни м є бути з хищене».

Об'єдн ння комун можуть підвищув ти ефективність, втім, вони т кож можуть призводити до бр ку демокр тії. Гром дяни не можуть бр ти уч сті в утворених об'єдн ннях комун, як вони робили це у вл сній комуні. Щор з більше рішень прийм ється викон вчими орг н ми комун, які входять до об'єдн нь. Це обумовлює певні тенденції до форм ліз ції т співробітництв , в тому числі – формув ння інститутів т мех нізмів, які дозволяють гром дян м бр ти уч сть у прийнятті рішень.

І знову к нтон Берн може слугув ти прикл дом. Ст ття 110 Конституції к нтону присвячен об'єдн нням комун: «(1) К нтон з безпечує створення спеці льних корпор цій комун, призн чених для обов'язкового регіон льного співробітництв між комун ми. (2) З конод вство визн ч є з вд ння т територію цих корпор цій, регулює їхню орг ніз цію т процедури. (3) Створення т розформування корпор ції вим г є згоди більшості виборців т більшості комун, які до неї входили. (4) Гром дяни можуть бр ти уч сть у регіон льних референдум х. Пр во голосу м ють усі гром дяни, які мешк ють н території корпор ції, і м ють пр во голосу у вирішенні пит нь к нтон льного зн чення».

Агломерації ст новлять окрему проблему. Н 2001 рік 68% н селення Швейцарії мешк ло у міст х. П'ять н йбільших міст Швейцарії –

155 Див. дані Федеральної статистичної служби Швейцарії на сайті [http:// www.statistik.admin.ch](http://www.statistik.admin.ch).

Цюрих, Женев, Базель, Берн та Лозанна¹⁵⁶. Навколо міст розвиваються густо заселені райони. Міста з звичайним складом мають одну комуна. Комун, що їх оточують, відчують зростаючу чисельність населення і з вигорою використовують міську інфраструктуру. Міську інфраструктуру, як правило, оплачує місто з районунок 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). Політична агломерація має збезпечувати вироблення спільних стратегій та більш співведливих рішень. Втім, агломерації включають більше однієї комуни і досить часто містять комуни з різних катонів, іноді – навіть частини території сусідніх катонів. Отже, вироблення спільної стратегії вимагає особливих структур. Тристороння конференція агломерації включає представників комун (з соціальної сільських та міських комун), катонів та центру¹⁵⁷.

На додаток до різних форм співпраці поширюється **злиття комун**. Муніципальний катон Гларус (із населенням близько 38 000) нині проводить нагляд за реформою. Збори громадян катону своїми рішеннями від 7 травня 2006 року та від 25 листопада 2007 року проголосили, що вони бажують зменшити кількість комун у катоні з 25 до трьох. Уряд катону запропонував менш радикальне зменшення у кількості комун. Громадські збори з перечешили, що лише катоніальні зміни зможуть принести очікуване підвищення ефективності та зниження витрат. Три нові комуни нараховуватимуть від 10 000 до 16 000 жителів кожна.

Практично в усіх катонах є проекти злиття комун. У більшості катонів для ініціювання та завершення процедури злиття необхідно винести на народне голосування рішення громадського зібрання. Катони схильні до стимулювання комун, зокрема, фінансового. Деякі катони також передбачують можливість примусового злиття комун (наприклад, катон Тічіно)¹⁵⁸. Проте н сьогодні ще не відбулося жодного примусового злиття. Дискусія навколо того злиття передуює дискусії про оптимальний розмір комуни. Тоді як з звичайним досить просто дійти згоди стосовно ресурсів, питання ідентичності можуть скласти суттєву проблему у переговорах щодо злиття, які ведуться між комунами¹⁵⁹.

156 Див. дані Федеральної статистичної служби Швейцарії на сайті <http://www.statistik.admin.ch>.

157 Щодо тристоронньої конференції, див.: <http://www.tak-cta.ch>.

158 *Fleiner T., Mistic A. Töpperwien N. Swiss Constitutional Law.* – The Hague, 2005. – S. 141–142.

159 У тому числі – обговорення майбутньої назви комуни, печатки чи розташування адміністрації та політичних інституцій.

УРОКИ ШВЕЙЦАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Самоврядування складало невід'ємну рису політичного устрою Швейцарії. Самоврядування комун охоплює порівняно широкий ділянок питань. Зокрема значні фінансово-автономія посприяла розвитку чітко окресленого й ефективного місцевого самоврядування. Можна сказати, що багаторівневий характер урядування у Швейцарії, 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 властивими повноваженнями та властивими ресурсами сприяла розвитку відповідальності устнов рівня комун. До того ж, наявність є змогу притягати виборних політиків до відповідальності шляхом виборів та різних форм прямої демократії.
- **Прозорість:** Багато вживаних рішень приймаються 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 вживим механізмом пристосування до швейцарського різноманіття.

Хоча суттєве обмеження самоврядування комун було б безглуздом, комуністичні питання з новими проблемами, які, певною мірою, створюють підзгрозу нинішнім формам місцевого самоврядування. Ці проблеми, зокрема інші причини, зумовлені ускладненнями звання, підвищенням вимог громадян до надання послуг та стрімкою урбанізацією деяких районів в умовах мобільності населення. Особливо чітко це помітно комуністичні питання з труднощами виконання своїх завдань.

Комуни розробили кілька підходів для подолання цих труднощів, наприклад, підвищення професійного рівня посадовців, реформування адміністрації та управління вліських процесів – з урахуванням нових принципів суспільного управління, та кож шляхом тіснішого співробітництва між комунами і навіть їхнього злиття. Дотепер комунали вдалося пристосовуватися до нових реалій.

Існують також інші проблеми, які були лише згадані та не обговорювалися детальноше. Тут ми знаємо лише дві з них. Хоч комунали з легкістю пристосовуються до традиційного швейцарського різноманіття, вони із великою неохотою адаптуються до різноманіття, викликаного новим імміграцією. Представленість жінок у політичних інституціях нарівні з комунами залишається низькою. Політичний устрій Швейцарії розвивався і має розвиватися далі.

Швейцарський устрій з його трьома взаємозалежними рівнями публічного управління, з доволі чутливими системами влади та розподілу ресурсів, із порівняно широкими можливостями саморегуляції, 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., Töpferwien 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., Töpferwien 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:

14. <http://www.statistik.admin.ch>.
15. <http://www.tak-cta.ch>.

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ**

Авторський колектив:
Ігор Коліушко
Бориславська Олена Марківна
Заверуха Ірина Богданівна
Захарченко Едуард Миколайович
Курінний Олексій Вікторович
Школик Андрій Михайлович
Ніколь Топпервін (Nicole Törperwien)

Підписано до друку 10.09.2012 р. Формат 70×100 1/16.
Папір офсетний 80 г/м². Друк офсетний.
Обл.-вид. арк. 26,5. Наклад 500. Зам. 834.

Видавець: ФОП Москаленко О.М.
Тел.: (038-044) 228-23-13
Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:
Серія ДК №3304 видано Держкомтелерадіо України 28.10.2008 р.

Надруковано з готових діапозитивів
в друкарні видавництва ФОП Москаленко О.М.

ISBN 978-966-2214-13-1

УДК 342.25(477+4)"21"
ББК 67.9(4Укр)400+67.9(4)400
Д396