

*І. В. Жилінкова*, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України;

*О. О. Карасевич*, студент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Сфери компетенції органів місцевого самоврядування. Досвід країн Західної та Центральної Європи**

Історія розвитку демократичних країн Європи та Америки довела, що місцеве самоврядування є невід'ємним елементом народовладдя та демократії, так само як місцеве самоврядування є одним з основних проявів реального дієвого народовладдя в країні. Тому за останні двісті років у Західній Європі право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. З прийняттям нової Конституції України 28 червня 1996 року вперше за новітніх часів на конституційному рівні було проголошено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7). Було відкрито конституційні можливості широкого розвитку місцевого самоврядування в Україні як одного з важливих і необхідних елементів демократичної правової держави.

Звичайно, конституційне закріплення ролі місцевого самоврядування не є наслідком лише прийняття Конституції Украї-

© Жилінкова І. В., Карасевич О. О., 2002

ни. Процеси децентралізації публічної влади України, які знайшли свій вияв, зокрема в становленні системи місцевого самоврядування, розпочалися ще на початку дев'яностих років двадцятого століття. З цього часу в нашій країні розпочався активний пошук шляхів реформування структур влади та заміна вертикалі «державних» рад системою органів самоврядування і розподілу владних повноважень між місцевою державною адміністрацією та місцевими радами. Цей процес був досить важким: за 10 років структура місцевої влади в Україні кардинально змінювалася чотири рази, і кожна така реформа супроводжувалася як певними втратами, так і певними здобутками. І, на жаль, зараз ми ще не можемо сказати, що в Україні закінчився етап формування системи місцевого самоврядування, ще досі тривають пошуки його найбільш ефективної моделі. У комітеті Верховної Ради знаходиться на розгляді проект Закону України «Про місцеве самоврядування» народних депутатів О. М. Іщенко, Л. І. Дайнеко, Ю. Я. Іоффе та проект Муніципального кодексу. Розпочата щойно Президентом України політична реформа також не може не торкнутися питання співвідношення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях.

Кожного разу, коли йдеться про які-небудь шляхи щодо подальшого реформування місцевого самоврядування, дискусія як теоретиків, так і практиків місцевого самоврядування, зводиться до двох питань: питання компетенції, якою повинні наділятися органи місцевого самоврядування, та питання структури цих органів. І це є цілком логічно, адже саме ці два питання майже повністю визначають статус місцевого самоврядування, конкретні органи, їх сфери діяльності, права і обов'язки. Вирішуватися ці два питання також повинні разом, бо, наприклад, спектр сфер повноважень, які необхідно буде врегулювати на місцевому рівні, впливатиме на визначення територіального рівня конкретних органів та певних видів суспільних відносин, котрі цей орган повинен буде врегулювати. У той же час існуюча система органів місцевого самоврядування, що історично склалася та вже прийнята у суспільстві, теж буде висувати певні вимоги до структурування компетенції окремих ланок місцевого самоврядування.

Незважаючи на те що пошуки шляху розвитку місцевого самоврядування в Україні тривають вже більше дванадцяти

років, відповіді на вищенаведені питання ще не знайдені, і вони дотепер залишаються актуальними.

Для того щоб внести деяку ясність у ці питання, ми вирішили звернутися до європейського досвіду, адже у деяких країнах Західної Європи історія розвитку місцевого самоврядування налічує вже століття. Але ми зосередимо свою увагу на компетенції місцевого самоврядування, тому що структура його органів залежить більшою мірою від форми державного устрою та історичних традицій, а не від самого рівня розвитку інститутів місцевого самоврядування. Звичайно, нами будуть подані загальні відомості про структуру його органів та про наявність певних тенденцій у сфері місцевого самоврядування.

Сам термін «компетенція» в національному законодавстві та у вітчизняній юридичній літературі, як правило, застосовується для характеристики предметів відання та прав і обов'язків органу публічної влади<sup>1</sup>. Предмети відання — це сфери суспільного життя, окремі питання, на які спрямована регулююча діяльність органу і які повинні визначатися метою його утворення та закріплюватися законом. А повноваження — це права та обов'язки, котрими цей орган наділяється стосовно його предметів відання. Тобто обсяг повноважень органу місцевого самоврядування перебуває у прямій залежності від сфери його предметів відання. Тому ми й вирішили зупинити свою увагу саме на сукупності предметів відання органів місцевого самоврядування, через те що саме сукупність сфер суспільного життя, які перебувають у віданні органів місцевого самоврядування, може дати нам найбільш повне уявлення про місце місцевого самоврядування в державі, про його функції як специфічного елементу народовладдя.

Але кожен окремий суб'єкт місцевого самоврядування — територіальна громада, її представницький, виконавчий орган, посадова особа — має коло власних, властивих лише йому предметів відання, і саме вони визначають те конкретне коло прав і обов'язків (повноважень), які необхідні кожному органу для здійснення його функцій та завдань стосовно певної сфери суспільного життя. Для здійснення свого дослідження

<sup>1</sup> Основи конституційного права України: Навчальний посібник / За ред. М. І. Корнієнка. — К., 2000. — С. 39.

ми зупинилися на предметах відання представницьких органів місцевого самоврядування — рада. Адже, по-перше, саме компетенція представницького органу зумовлює коло предметів відання та повноважень виконавчого, і, по-друге, цей суб'єкт є спільним для всіх систем місцевого самоврядування, тоді як, наприклад, територіальна громада не у всіх країнах є суб'єктом місцевого самоврядування, отже її повноваження не завжди закріплюються на законодавчому рівні<sup>1</sup>.

Для дослідження нами було обрано кілька країн Європи з відмінними політичними системами і структурами влади, але які мають досить розвинене місцеве самоврядування: Швеція, Іспанія, Франція, Польща та Угорщина.

Швеція для дослідників місцевого самоврядування становить значний інтерес, її традиції прийняття рішень щодо конкретних справ на місцях сягають перших століть нашої ери, а законодавчо статус органів місцевого самоврядування був там закріплений ще в 1809 році. Шляхом довгих поетапних реформ, що були зрозумілі не лише для їх авторів, але й для всіх суб'єктів, яких вони зачіпають, було досягнуто тієї золотієї середини, котра зараз дає змогу в структурі місцевої влади Швеції забезпечувати загальнодержавні інтереси і проводити спільну для всієї країни урядову політику, одночасно не сковуючи місцеву ініціативу і даючи можливість ефективного місцевого врядування в населених пунктах.

Як ми вже зазначали, місцеве самоврядування у Швеції має конституційне закріплення ще від Конституції 1809 року; у 1974 році в Акті про форму правління були остаточно закріплені основні та фундаментальні права місцевого самоврядування і принципи його організації. Останній же спеціальний Закон «Про місцеве самоврядування» був прийнятий у Швеції в 1991 році. Згідно з цим законом у Швеції закріплюється дворівнева система місцевого самоврядування: рівень муніципалітетів та рівень округів (лен) і визначається їх компетенція<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001. — С. 141.

<sup>2</sup> Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. — К., 1998. — С. 83.

До відання регіональної влади Швеції належать такі питання: медична допомога і охорона здоров'я, професійна підготовка і навчання дорослих, дитячі будинки, громадський транспорт, культурна діяльність. Муніципалітети регулюють такі сфери: управління комунальним майном, місцеві фінанси, соціальне забезпечення, дошкільна освіта, обов'язкова освіта, рятувальні служби, мистецтво і дозвілля, спорт, планування міст і ленів, контроль за дотриманням будівельних норм і стандартів, каналізація, електро-, водо- і газопостачання<sup>1</sup>. З усього цього переліку лише здійснення повноважень у культурній сфері органами місцевого самоврядування є добровільним, в усіх інших — обов'язковим. Причому для обов'язкових повноважень закон визначає мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця общини. Виходячи з цих мінімальних стандартів, ведеться розрахунок розмірів необхідних фінансових надходжень до місцевого бюджету, у тому числі і державних субсидій. Але в 1993 році частка державних субсидій у бюджетах муніципалітетів складала 20%, а в бюджетах ленів — 10%. Усі інші видатки органи місцевого самоврядування здійснюють за рахунок власних коштів. Важливу роль у створенні такої стабільної фінансової основи у Швеції відіграли два фактори. По-перше, це цілий ряд проведених з 1946 року реформ, спрямованих на об'єднання громад, а по-друге, це створення протягом 1991–1992 років чітко окресленої стабільної податкової бази місцевого самоврядування. Це дозволило у 1993 році муніципалітетам і ленам забезпечувати власні видатки лише за рахунок податкових надходжень відповідно на 81% та 55%<sup>2</sup>.

Дуже цікавим для нас має бути досвід у сфері місцевого самоврядування Франції, адже, як відомо, Франція стала певним донором своєї системи влади для впровадження її в посттоталітарних країнах, і Україна не стала винятком: всенародно обраний, з великими повноваженнями президент; уряд, на чолі якого стоїть прем'єр, котрий призначається президентом за згодою парламенту; місцеві державні адміністра-

<sup>1</sup> Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — С. 90.

<sup>2</sup> Там само. — С. 91.

ції на районному та обласному рівнях, місцеве самоврядування на рівні районів у містах — усі ці елементи української моделі держави є дуже подібними до французької.

У Франції, як і в Україні, існує три рівні місцевого самоврядування — комуна (муніципалітет), департамент і округ (регіон). Причому ще донедавна система влади Франції характеризувалася найбільшою централізацією серед більшості демократичних країн Європи. І саме цю найбільш централізовану серед країн західної демократії модель місцевого самоврядування й перейняла Україна. Проте ще з 80-х років ХХ століття у Франції почався перехід від політики жорсткої централізації до поступової децентралізації і створення умов для швидкого розвитку місцевого самоврядування. У 1982–1983 роках у Франції було прийнято ряд законів, які сформували новий Адміністративний кодекс, що фактично став «конституцією» місцевого самоврядування та різко підняв його статус, через те що на законодавчому рівні було здійснено чіткий розподіл компетенції між комунами, департаментами, округами і державою, було встановлено однакові правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів всіх рівнів з боку держави, багато функцій державної виконавчої влади з 1983 року було передано місцевому самоврядуванню.

Сьогодні органи місцевого самоврядування Франції регулюють такі сфери суспільного життя:

— до відання комун належать здійснення права власності на комунальне майно, місцеві фінанси, питання облаштування території та міського будівництва, створення соціальних послуг, управління комунальними службами через державні корпорації;

— на рівні департаменту здійснюється управління середньою шкільною освітою, дорожніми роботами, соціальною допомогою, охороною здоров'я, соціальними послугами для молоді та дітей;

— до компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня належать сфери планування й реалізації економічного розвитку регіону, зайнятості та професійної підготовки населення, житлового будівництва, туризму, мистецького та культурного розвитку регіону. У вирішенні всіх цих питань

органи місцевого самоврядування Франції є повністю самостійними та незалежними від держави та представників її виконавчої влади на місцях — префектів, які після згадуваної нами муніципальної реформи 1982–1983 років втратили право контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування на предмет доцільності і можуть тепер лише контролювати їх тільки на предмет законності<sup>1</sup>.

Отже, Франція — європейська демократична країна, яка за кількістю населення, територією, адміністративно-територіальним устроєм є дуже подібною до України, у 80-х роках ХХ століття зробила великий крок у реформуванні своєї адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади. Завдяки таким рішучим крокам місцеве самоврядування в країні отримало новий імпульс свого розвитку, причому реформування місцевого самоврядування відбувалося поетапно і комплексно під контролем держави.

Дуже корисним для практики побудови системи місцевого самоврядування в Україні може стати досвід у цій сфері Іспанії, яка лише в 1975 році після смерті диктатора Франсіско Франко почала свій шлях до демократії, і одними з основних складових цього шляху стали процеси децентралізації та запровадження самоуправління на місцевому та регіональному рівнях, що досить швидко призвело до створення в країні дієвої оригінальної системи місцевого самоврядування.

В Іспанії існує трирівнева система місцевого самоврядування: провінції, муніципалітети та автономні області, які відповідають областям в Україні, але мають більш широкі автономні права, що була встановлена у 1985 році Законом «Про основи місцевого самоврядування», котрий остаточно визначив структуру та основні функції і повноваження органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом основним шаблоном місцевого самоврядування Іспанії є муніципалітети, провінції ж є проміжною владою, яка виконує загальнодержавні й регіональні функції на місцевому рівні. Через те що основ-

<sup>1</sup> Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню // Електронний інформаційний бюлетень «Нормативні акти України. № 25000. Вер. 7.2» / Закони країн світу / Підбірка по країнах / Франція.

ним рівнем регіонального самоврядування в Іспанії є автономні області, то зараз спостерігається тенденція втрати своїх функцій провінціями, які поступово переходять до автономних областей. Що ж стосується конкретно функцій окремих органів місцевого самоврядування, то найбільша увага в Законі «Про основи місцевого самоврядування» приділяється повноваженням муніципалітетів як найбільш наближених безпосередньо до жителів територіальної громади органів. Так, в Іспанії до сфер відання всіх муніципалітетів належить управління муніципальним майном, місцеві фінанси, планування міст та житлове будівництво, санітарний контроль, соціальні та комунальні послуги. Муніципалітети ж з більшим населенням зобов'язані виконувати більше функцій: ті, де мешкає понад 5 000 осіб, повинні утримувати громадські парки, публічні бібліотеки, ринки й очищувати стічні води; ті, що мають понад 20 000 жителів, утримують пожежну службу і поліцію, а ті, де мешкає понад 50 000 осіб, повинні займатися міським транспортом та охороною навколишнього середовища<sup>1</sup>.

Досліджуючи окремі питання розвитку місцевого самоврядування в Європі ми не маємо права оминати досвід розвитку цього інституту в країнах Східної Європи. Адже ще десять років тому місцеве самоврядування в Україні та таких країнах Східної Європи, як Польща, Угорщина, Болгарія та інші, знаходилося майже на одному шаблі еволюції та значною мірою було керовано комуністичними органами. Але вже зараз у цих країнах функціонують оновлені та дієві органи місцевого самоврядування, тоді як в Україні ще триває процес їх реформування.

Яскравим прикладом такої швидкої та ефективно трансформації є Польща. За період менший, ніж 10 років, у цій країні було створено нову систему місцевого самоврядування, яка повністю відповідає європейським стандартам у цій сфері. І не лише за зовнішніми формальними ознаками, але й за рівнем ефективності її діяльності. Для України було б дуже корисним вивчити досвід свого західного сусіда, хоча в Польщі і не було застосовано якихось незвичних або нових методів.

<sup>1</sup> Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — С. 65.

Реформа місцевого самоврядування в Польщі проводилася цілеспрямовано та поетапно. Спочатку в Конституції Польщі було проголошено, що місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях, та закріплено основні положення організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Виходячи з цих керівних засад, польський уряд визначив основні напрямки реформування, за допомогою яких досягнув конкретних результатів: скасування принципу уніфікації державної влади та впровадження принципу децентралізації, обмеження державного втручання до місцевих справ, перехід місцевої державної адміністрації під муніципальний контроль та відновлення майнових прав суб'єктів місцевого самоврядування. Вирішення усіх цих завдань потребувало, звичайно, багато часу. Початком польської реформи місцевого самоврядування можна вважати прийняття Конституції Польщі та закону «Про гмінне самоврядування» у 1990 році, а завершенням стало прийняття у 1998 році закону «Про самоврядування воєводств»<sup>1</sup>.

Як результат, зараз Польща має власну ефективну систему місцевого самоврядування, що складається з трьох рівнів: гміна, повіт та воєводство (приблизний аналог українського міста або села, району та області), причому основним рівнем самоврядування є найнижчий — гміна. З-поміж 540 визначених функцій органів місцевого самоврядування у Польщі 62% передані гмінам, а решта — повітам та воєводствам<sup>2</sup>. До основних сфер діяльності гміни належать: управління комунальним майном, міське планування, медична і соціальна допомога, культура і дошкільна та середня освіта, місцевий транспорт та дорожній рух, охорона громадського порядку і пожежна служба, захист довкілля, місцеві фінанси і бюджет, житлове будівництво та широке коло комунальних послуг. Повіти ж і воєводства займаються переважно не вирішенням конкретних місцевих справ, а вирішують завдання, пов'язані

<sup>1</sup> Слухай С. Посткомуністична трансформація міжбюджетних відносин у країнах Центральної Європи. — Тернопіль, 2000. — С. 8.

<sup>2</sup> Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — С. 32.

ні з реалізацією регіональної політики, які виходять за межі окремого муніципалітету (гміни)<sup>1</sup>.

Досить цікавим прикладом як швидкої й ефективної реформи місцевого самоврядування, так і оригінальної структури його органів та розподілу їх компетенції, є Угорщина. Місцеве самоврядування в Угорщині спирається на принцип «загальної компетенції», за яким місцева влада може виконувати будь-які завдання, пов'язані з місцевими справами, крім не є конкретними обов'язками іншого державного органу. І тому місцеве самоврядування в Угорщині представлено лише на низовому рівні муніципалітетами міст, сіл та округів. Рівня регіонального самоврядування, подібного до областей в Україні, в Угорщині немає. Тому до сфери компетенції місцевих органів самоврядування належить широке коло питань: розвиток території та будівництво, управління місцевими природними ресурсами, утримання транспортної системи, працевлаштування, дошкільна та середня освіта, соціальне і медичне забезпечення, наукова і культурна діяльність, спорт, захист довкілля, місцеві фінанси, комунальні послуги, захист прав меншин та етнічних груп, управління комунальним майном<sup>2</sup>.

Як ми бачимо, при порівнянні вищенаведених предметів відання різних європейських країн (див. табл.) простежуються чіткі закономірності. По-перше, цілком очевидним є той факт, що більшість муніципальних функцій виконує найнижча ланка місцевого самоврядування. Це положення навіть було закріплене на міжнародному рівні в Європейській хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянами». По-друге, органи місцевого самоврядування на рівні муніципалітету мають право самостійно вирішувати майже всі питання, що мають значення для ефективного функціонування територіальної громади, а регіональний рівень муніципального управління, якщо він існує, лише вирішує завдання, які виходять за межі одного муніципалітету.

<sup>1</sup> Закон «Про місцеве самоврядування» // Електронний інформаційний бюлетень «Нормативні акти України. № 25000. Вер. 7.2» / Закони країн світу / Підбірка по країнах / Польща.

<sup>2</sup> Слухай С. Посткомуністична трансформація міжбюджетних відносин у країнах Центральної Європи. — С. 12.

**Предмети відання органів місцевого самоврядування  
в країнах Європи**

Країна	Регіональний рівень	Місцевий рівень
<b>Швеція</b> Дворівнева система місцевого самоврядування: муніципалітет — лен	<b>Лен:</b> 1. Медична допомога і охорона здоров'я. 2. Професійна підготовка і навчання дорослих. 3. Дитячі будинки. 4. Громадський транспорт.	<b>Муніципалітет:</b> 1. Управління комунальним майном. 2. Місцеві фінанси. 3. Соціальне забезпечення. 4. Дошкільна освіта. 5. Обов'язкова освіта. 6. Рятувальні служби. 7. Мистецтво та дозвілля. 8. Спорт. 9. Планування міст. 10. Електро-, газо-, водопостачання.
<b>Франція</b> Три рівні місцевого самоврядування: округ (регіон) — департамент — муніципалітет (комуна)	<b>Департаменти:</b> 1. Середня шкільна освіта. 2. Шляхові роботи. 3. Соціальна допомога. 4. Охорона здоров'я.  <b>Округи (регіони):</b> 1. Зайнятість та професійна підготовка населення. 2. Житлове будівництво. 3. Туризм, мистецтво. 4. Планування і реалізація економічного розвитку регіону.	<b>Комуна (муніципалітет):</b> 1. Здійснення права власності на комунальне майно. 2. Місцеві фінанси. 3. Місцеве планування та будівництво. 4. Соціальні послуги. 5. Комунальні послуги.
<b>Іспанія</b> Трьохрівнева система місцевого самоврядування: автономні області — провінції — муніципалітети	<b>Провінції:</b> 1. Шляхове господарство. 2. Місцеві природні ресурси. 3. Охорона здоров'я. 4. Культура.  <b>Автономні області:</b> 1. Регіональне планування. 2. Землекористування. 3. Житлове будівництво. 4. Охорона природи. 5. Регіональні природні ресурси. 6. Шість з 17 автономних областей відповідають за освіту та охорону здоров'я.	<b>Муніципалітети:</b> 1. Управління майном громади. 2. Місцеві фінанси. 3. Планування міст. 4. Житлове будівництво. 5. Санітарний контроль. 6. Соціальні послуги. 7. Комунальні послуги. 8. Миський транспорт. 9. Пожежна служба та міська поліція. 10. Охорона навколишнього середовища. 11. В 11 автономних областях муніципалітети займаються освітою та охороною здоров'я.
<b>Польща</b> Три рівні місцевого самоврядування: повіт — воєводство — гміна	<b>Повіт і воєводство:</b> Поширюють інформацію про досвід діяльності громад, займаються посередництвом у вирішенні конфліктів між громадами, реалізацією делегованих гмінами спільних для регіону питань та інших питань, пов'язаних з реалізацією регіональної політики.	<b>Гміна:</b> 1. Управління комунальним майном. 2. Міське планування. 3. Медична та соціальна допомога. 4. Культура. 5. Дошкільна і середня освіта. 6. Місцевий транспорт і організація дорожнього руху. 7. Охорона громадського порядку. 8. Пожежна служба. 9. Комунальні послуги. 10. Захист довкілля. 11. Місцеві фінанси.
<b>Угорщина</b> Існує лише один низовий рівень місцевого самоврядування — муніципалітети		<b>Муніципалітети:</b> 1. Управління місцевим майном. 2. Розвиток території та будівництво. 3. Транспортна система. 4. Працевлаштування. 5. Дошкільна та середня освіта. 6. Соціальне і медичне забезпечення. 7. Культура. 8. Спорт та мистецтво. 9. Захист довкілля. 10. Місцеві фінанси.

**В. Д. Яворський**, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділу Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види

Однією з важливих проблем теорії та практики українського виборчого законодавства є вирішення питань про суб'єкти виборчих відносин, а саме — визначення поняття «суб'єкт виборчого права», співвідношення між суб'єктами виборчого процесу і виборчого права, а також класифікація суб'єктів за різними критеріями. Значення цієї теми полягає також в тому, що слід окреслити не тільки коло учасників виборчих правовідносин, але й розкрити їх основні суб'єктивні права та обов'язки, які реалізуються в процесі підготовки та проведення виборів представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Наявність власних суб'єктів, обсяг їх правового статусу визначають ефективний механізм юридичного забезпечення виборів як інституту конституційного права України.

Передусім, слід звернути увагу на те, що категорії «суб'єкт виборчого права» і «суб'єкт виборчого процесу» не є тотожними. У теоретичних дослідженнях цьому питанню не приділено достатньої уваги. Вперше в українському законодавстві чітко були визначені суб'єкти виборчого процесу в ст. 11 За-

© Яворський В. Д., 2002