

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 8*

М. О. ПЕТРИШИНА, О. О. ПЕТРИШИН

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

**Харків
«Оберіг»
2013**

УДК 342.25
ББК 67.300.6
Т 33

*Серія заснована у 2012 р.
Видання рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 1 від 10.01.2013 р.)*

Рецензенти:

В. П. Колісник – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України;
М. П. Любченко – д-р юрид. наук, проф.;
В. О. Сergyogin – д-р юрид. наук, доц.

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р. юрид. наук проф.; *В. П. Колісник*, д-р. юрид. наук, проф.; *М. П. Кучерявенко*, д-р юрид. наук, проф.; *О. В. Петришин* д-р юрид. наук, проф.; *С. Г. Сergyogina*, канд. юрид. наук, доц. (голов. ред.); *І. В. Яковюк*, канд. юрид. наук, доц. (заст. голов. ред.)

Автори доповідей:

Кандидат юридичних наук *М. О. Петришина* – глава 1; *О. О. Петришин* – глава 2.

Т 33 Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду / *М. О. Петришина, О. О. Петришин*. – Х. : Оберіг, 2013.– 104 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 8).

ISBN 978-966-8689-23-9

У науковій доповіді досліджуються основні концепції, моделі та системи місцевого самоврядування і управління, а також аналізуються проблеми впровадження основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, практичних працівників.

УДК 342.25
ББК 67.300.6

ISBN 978-966-8689-23-9

© Петришина М.О., Петришин О.О., 2013
© НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2013
© «Оберіг», 2013

**THE NATIONAL ACADEMY
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE
OF STATE-BUILDING AND LOCAL GOVERNANCE**

Scientific reports series
Vol. 8

M. O. PETRYSHYNA, O. O. PETRYSHYN

**THEORETICAL AND LEGAL BASIS
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:
ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE**

**Kharkiv
«Oberig»
2013**

З М І С Т

Глава 1. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах (М. О. Петришина)	5
Висновки	69
Глава 2. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних державах: взаємозв'язок та співвідношення теорій і систем місцевого самоврядування та управління (О. О. Петришин)	71

C O N T E N T

Chapter 1. The practice of implementation of the European Charter of Local Self-Government in foreign countries (Petryshyna M. O.)	5
Conclusions	69
Chapter 2. Theoretical and legal basis of local government in foreign countries: the relationship and the ratio of theory and systems of local self-governance and governance (Petryshyn O. O.)	71

М. О. ПЕТРИШИНА

**ПРАКТИКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

M. O. PETRYSHYNA

**THE PRACTICE OF IMPLEMENTATION
OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN FOREIGN COUNTRIES**

Петришина М. О. Практика имплементации Европейской хартии местного самоуправления в зарубежных странах

Научный доклад посвящен проблемам внедрения основных принципов Европейской хартии местного самоуправления в зарубежных странах. Представлена общая характеристика, а также постатейный анализ документа на предмет имплементации его норм в государствах Европы. Особое внимание уделено характеристике конституционно-правового регулирования местного и регионального самоуправления и управления с точки зрения соответствия норм внутреннего законодательства зарубежных стран нормам и принципам Европейской хартии местного самоуправления.

Petryshyna M. O. The practice of implementation of the European Charter of Local Self-Government in foreign countries

Report focuses on the problems of implementation of the main principles of the European Charter of Local Self-Government in foreign countries. The general description and detailed analysis of the document for the purpose of its provisions implementation in the states of Europe are given. Particular emphasis is focused on constitutional and legal regulation of local and regional self-government and government in terms of the relevance of foreign countries domestic legislation to the rules and principles of the European Charter of Local Self-Government.

Розмаїття теоретичних до місцевого самоврядування призвело до розвитку різноманітних моделей місцевого самоврядування, що відображено у законодавстві та практиці країн світу. Як правило, вирізняють такі світові моделі місцевого самоврядування і управління: 1) європейська континентальна (Франція, Італія, Німеччина, Болгарія, Угорщина); 2) англосаксонська (Велика Британія, Ірландія, Австралія, США, Канада); 3) скандинавська (Швеція, Норвегія, Данія та н.); 4) іберійська (Іспанія, Португалія, країни Латинської Америки); 5) так звана «радянська» (Китай, Куба, В'єтнам).

Ґрунтуючись на прикладі ряду держав, можна стверджувати, що початкові умови для вибору і впровадження системи місцевого самоврядування а, отже, і їх результати суттєво різняться. І навіть більше того, в деяких країнах кілька різних його типів або форм, що засновані на загальних принципах, діють одночасно. Наприклад, у Німеччині, сьогодні існують такі типи організації місцевого самоврядування, як: Магістрат; Бургмістр; Північно-німецька рада; Південно-німецька рада. Така різноманітність у рамках системи, створеної в одній національній державі природно викликає ряд запитань.

Можна припустити, що така ситуація історично була викликана відсутністю будь-якого міжнародного нормативного джерела, який би врегульовував інститут місцевого самоврядування. Інакше, це могло б забезпечити процес становлення муніципальної демократії на засадах єдиних принципів.

Відтак, тенденція до гармонізації національних правових систем у Європі має особливе значення. Сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування є істотним джерелом муніципального права європейських країн. Хартія є результатом багатьох років досліджень, завдяки яким було закладено єдині демократичні принципи організації і діяльності різних систем місцевого самоврядування Європи. Вона установлює ряд концептуальних положень, зокрема:

– інститут місцевого самоврядування забезпечує право громадян на участь у вирішенні значної частини суспільних (публічних) справ;

– саме на місцевому рівні це право може бути здійснено безпосередньо;

– існування місцевих властей з реальними повноваженнями здатне забезпечити управління, яке є одночасно ефективним і найбільш наближеним до громадян;

– захист і зміцнення місцевого самоврядування забезпечується за допомогою демократичної децентралізації влади;

– самоврядування передбачає існування місцевих властей, що забезпечується за посередництвом демократично утворених органів місцевого самоврядування, які наділені широким ступенем самостійності у межах своєї компетенції, вибору способів і засобів, за допомогою яких вони здійснюють свої повноваження, а також відповідних ресурсів необхідних для цього.

Згідно зі ст. 1 Хартії сторони зобов'язані дотримуватися принципів місцевого самоврядування, викладених в ч. 1 цього документу (статті 2 – 11), в обсязі передбаченому ст. 12¹. З цього приводу варто відзначити, що лише 15 держав одразу взяли на себе зобов'язання щодо реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування у повному обсязі (Албанія, Боснія і Герцеговина, Фінляндія, Ісландія, Литва, Люксембург, Молдова, Монако, Норвегія, Польща, Португалія, Російська Федерація, Сан-Маріно, Македонія і Україна). З метою кращого розуміння особливостей впровадження основних принципів цього документу у європейських державах проаналізуємо основні положення Хартії.

1. Стаття 2 передбачає визнання принципу місцевого самоврядування у національному законодавстві і у міру можливості в конституції.

Обсяг, зміст та структура конституційної регламентації місцевого самоврядування мають важливе концептуальне значення. Водночас конституційне регулювання питань місцевого самоврядування у різних державах неоднакове.

¹ Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15.X.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/122.htm>

Зокрема, у державах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати ці питання досить детально (наприклад, в Австрії), можуть містити загальні положення (наприклад, у ФРН) або взагалі не торкатися цього питання, залишивши регулювання місцевого самоврядування на розсуд суб'єктів федерації (наприклад, у Швейцарії).

Так, в Основному Законі ФРН констатується, що у «землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами» (п. 1 ст. 28). При цьому, п. 2 ст. 28 передбачає гарантування муніципалітетам права на врегулювання всіх місцевих справ під власну відповідальність, в межах встановлених законодавством. А також передбачається поширення гарантій муніципалітетів на засади їх фінансової самостійності¹. У Конституції Австрії розділ 5 «Общини» присвячений питанням правового статусу органів місцевого самоврядування (статті 115 – 120)². Питання місцевого самоврядування викладаються в окремій главі Конституції Російської Федерації (глава 8 «Місьцеве самоврядування»)³.

У свою чергу обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування в унітарних державах також різниться. Так, не містить жодної вказівки на місьцеве самоврядування Консти-

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

² Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

³ Конституция Российской Федерации: [Текст] принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 21 января 2009 г. № 7; Парламентская газета. – 23 января 2009 г. № 4; Собрание законодательства Российской Федерации . – 26 января 2009 г. № 4 ст. 445].

туція Норвегії¹. Основний закон Данії у ст. 82 встановлює, що право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави ведення місцевих справ визначається законом². У Конституції Грузії побіжно згадується про місцеве самоврядування (зокрема, у контексті виборчого права у ст. 28), а згідно з п. 4 ст. 2 питання щодо порядку створення, повноважень та відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади повинні визначатися законом³. Лаконічними в цьому питанні є Основний Закон Франції⁴, Князівства Андорри⁵. Окремі глави містять Конституції Великого Герцогства Люксембург (глава 9 «Про общини»)⁶, Князівства Монако (титул 9 «Комуна»)⁷ та деяких інших держав.

При цьому новітні конституції інших держав містять цілі розділи присвячені місцевому самоврядуванню. Відповідні роз-

¹ Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. For 2012-06-15-522 fra 2012-05-21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lovddata.no/all/nl-18140517-000.html>

² Danmarks Riges Grundlov af. 5 Juni 1953 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Grundloven/Danmarks%20Riges%20Grundlov.aspx>

³ The Constitution of Georgia. Adopted on 24 August 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legislationline.org/documents/section/constitutions;http://www.parliament.ge/index.php?option=com_content&view=article&id=180:our_constitution&catid=164:constitution&Itemid=85&lang=en

⁴ Constitution de la République française. Du 4 octobre 1958 (Version mise à jour en novembre 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

⁵ Constitution of the Principality of Andorra. Casa de la Vall, 28th of April of 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

⁶ Constitution et Droits de l'Homme. Textes a jour au 1er sept. 2009. Ministère d'Etat. – Service Central de Législation. – 2009.

⁷ La Constitution de la Principauté de Monaco. 17 déc 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute>

діли або глави містяться у Конституціях таких держав: Албанії (частина 6 «Місцеве самоврядування»)¹, Сербії (частина 7 «Територіальна організація»)², Вірменії (глава 7 «Територіальне управління і місцеве самоврядування»)³, Хорватії (розділ 7 «Організація місцевого самоврядування і управління»)⁴, Болгарії (глава 7 «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація»)⁵, Чехії (глава 7 «Територіальне самоврядування»)⁶, Естонії (гла-

¹ Constitution of the Republic of Albania. Text approved by referendum on 22 Nov 1998, as amended last on 21 Apr 2008. Translated under the auspices of OSCE-Albania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

² Constitution of the Republic of Serbia. Under Article 73 Item 8 of the Constitution of the Republic of Serbia and Article 10 para.1 of the Law on Referendum and People's Initiative ('Official Gazette of RS', no. 48/94 and 11/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en

³ Constitution of the Republic of Armenia. 05.07.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=arm&enc=utf8>

⁴ The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia encompasses the Constitution of the Republic of Croatia (as published in the official journal of the Republic of Croatia, Narodne novine, no. 56/90, 135/97, 8/98 – consolidated text, 113/2000, 124/2000 – consolidated text, 28/2001, 41/2001 – consolidated text, 55/2001 – correction) and the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia published in Narodne novine, no. 76/2010, in which the date of their entry into force is indicated [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

⁵ Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. SG 56/13 Jul 1991, amend. SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 – Constitutional Court Judgment No.7/2006, SG 12/6 Feb 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/en/const>

⁶ Constitution of the Czech Republic. of December 16, 1992. Am. by Act No. 347/1997 Coll., Am. by Act No. 300/2000 Coll., Am. by Act No. 448/2001 Coll., Am. by Act No. 395/2001 Coll., Am. by Act No. 515/2002 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>

ва 14 «Місцеве самоврядування»)¹, Литви (глава 10 «Місцеве самоврядування і управління»)², Угорщини (глава 9 «Органи місцевого самоврядування»)³, Польщі (розділ 7 «Територіальне самоврядування»)⁴, Словаччини (частина 4 «Органи місцевого самоврядування»)⁵, Словенії (частина 5 «Місцеве самоврядування»)⁶.

¹ The Constitution of the Republic of Estonia, passed by a referendum held on 28 June 1992 (RT I 1992, 26, 349), entered into force 3 July 1992, amended by the following Acts: 12.04.2007 entered into force 21.07.2007 - RT I 2007, 33, 210; 05.10.2003 entered into force 06.01.2004 - RT I 2003, 64, 429; 25.02.2003 entered into force 17.10.2005 - RT I 2003, 29, 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>

² The Constitution of the Republic of Lithuania came into force on 2 November 1992. (Adopted by citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>

³ The fundamental law of Hungary (25 of Apr 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/en/news/the-new-fundamental-law-of-hungary>

⁴ Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001 zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006 zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

⁵ Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky

⁶ The consolidated text includes the original Constitution of 23 December 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 33/91-I) and the amendments adopted by the Constitutional Act of 14 July 1997 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 42/97), the Constitutional Act of 25 July 2000 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 66/00), the Constitutional Act of 27 February 2003 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03), the Constitutional Acts of 15 June 2004 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 69/04), and the Constitutional Act of 20 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

Фундаментальною за обсягом і змістом є конституційна регламентація місцевого самоврядування в Королівстві Іспанія. Зокрема, у його Конституції в розділі 8 виділені глава 2 «Про органи місцевого самоврядування» та глава 3 «Про автономні співтовариства», які містять дев'ятнадцять статей¹. Не поступається їй за обсягом і відповідна частина Конституції Італійської Республіки, у якій виділяється глава V «Області, провінції, комуни», яка складається з двадцяти статей².

Цілком очевидно, що у конституціях зарубіжних держав багато уваги приділяється питанням місцевого самоврядування, хоча це не є загальною тенденцією. Звичайно, конституційні положення про місцеве самоврядування конкретизуються і деталізуються у поточному законодавстві, а в державах, які не мають так званої «писаної конституції» у першу чергу регулюються органічними законами.

Варто наголосити на тому, що в усіх європейських державах так званий «муніципальний режим» або режим «місцевих властей» визначається законом. Законодавчі органи видають спеціальні закони про місцеве самоврядування і управління. Законами визначаються порядок утворення, повноваження та інші питання організації і діяльності місцевого самоврядування у таких країнах: Данія (Закон про місцеве управління 1968 р.)³, Бельгія (Закон про комуни 1989 р.)⁴, Швеція (Закон про місцеве управління

¹ The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

² The Constitution of the Italian Republic (Official Gazette, Dicember 27, 1947, n. 298) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

³ Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

⁴ Report on local democracy in Belgium – CPL (10) 2 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=886837&Site=COE>

1992 р.)¹, Хорватія (Закон про місцеве самоврядування і управління 1992 р.)², Азербайджан (Закон про статус муніципалітетів 1999 р.)³, Албанія (Закон про організацію і функціонування місцевого самоврядування, 2000 р.)⁴, Вірменія (Закон про місцеве самоврядування 2002 р.)⁵, Польща (Закон про місцеве (гмінне) самоврядування 1997 р., Закон про самоврядування повітів і воєводств 1998 р.)⁶, Болгарія (Закон про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію 1991 р.)⁷, Македонія (Закон про територіальну організацію місцевого самоврядування 2004 р.)⁸, Естонія (Закон про організацію місцевого самоврядування 1993 р.)⁹, Лит-

¹ Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

² Local and regional democracy in Croatia CG (14) 21 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1198999&Site=COE>

³ Local and regional democracy in Azerbaijan CG (23) 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982467&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

⁴ Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

⁵ Report on local democracy in Armenia CPL (10) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887559&Site=COE>

⁶ Report on local and regional democracy in Poland CG (9) 21 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887443&Site=DC>

⁷ Local and regional democracy in Bulgaria CG (21) 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1844369&Site=COE>

⁸ Local democracy “in the former Yugoslav Republic of Macedonia” CPL (14) 2 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL%2814%292REP&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

⁹ Report on local democracy in Estonia – CPL (7) 7 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887223&Site=COE>

ва (Закон про місцеве самоврядування 1994 р.)¹, Латвія (Закон про органи місцевого самоврядування 1994 р.)², Фінляндія (Закон про місцеве самоврядування 1995 р.)³, Норвегія (Закон про місцеве управління 1992 р.)⁴, Велика Британія (Закон про місцеве управління 2000 р.)⁵ тощо. У свою чергу, у Великій Британії крім загальних законів приймаються і так звані «місцеві» або «приватні» парламентські акти, кожен з яких адресується конкретному муніципалітету. Подібні акти, як правило, приймаються за ініціативою самого муніципалітету. Проте, останнім часом значення так званих «приватних» актів поступово зменшується.

Значну роль у регулюванні місцевого самоврядування в усіх державах відіграють закони, присвячені, статусу представницьких органів, статусу, повноваженням, порядку обрання депутатів, а також акти з питань оподаткування, формування місцевих бюджетів тощо.

2. Стаття 3 Хартії викладає головні характеристики місцевого самоврядування, як вони повинні розумітися, з огляду на цілі Хартії.

Враховуючи численні наукові і науково-практичні коментарі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які, в

¹ Local and regional democracy in Lithuania CPL (22) 3 Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919105&Site=Congress>

² Local and regional democracy in Latvia CG (21) 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%2916&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

³ Local and regional democracy in Finland CG (21) 13 Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1845013&Site=COE>

⁴ Monitoring report on regional democracy in Norway – CPR (10) 6 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CP R%2810%296&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

⁵ Local Government Act 2000, 28th July 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf

основному, впливають з Пояснювальної доповіді до цього документу, можна стверджувати, що у зазначеному пункті йдеться, насамперед, про існування певної території, яка характеризується певним ступенем автономності (що, зазвичай, ґрунтується на існуванні особливих/місцевих інтересів), має право утворювати власні представницькі і виконавчі органи, які, у свою чергу, мають реальну можливість здійснювати ефективно та дієво регулювання і управління не будучи лише агентами держави, але, при цьому, не перебираючи на себе обов'язки загальнодержавного значення.

Виходячи із офіційного тексту (фр.) Європейської хартії місцевого самоврядування йдеться про «місцеві (локальні) колективи» (спільноти, співтовариства) або ж про «місцеві власті» (англ.). Варто відзначити, що єдиного розуміння щодо сутності так званого «базового рівня» місцевого самоврядування у європейських державах не існує. Досить часто різні терміни позначають одне й те саме явище: (1) адміністративно-територіальну одиницю, (2) територіальне поселення, (3) територіальний колектив (громаду) та, навіть, (4) орган місцевого самоврядування. Незважаючи на термінологічну невизначеність «утворень», «місцевих властей», «громад (колективів)» тощо, за якими, зокрема, різні європейські країни визнають самостійну юридичну сутність (наприклад, британські «local authorities», іспанські «entes territoriales», французьких «collectivités locales» тощо), насамперед, необхідно виходити з форми держави, яка складалася протягом тривалого періоду часу. Відтак, особливого, концептуального значення набуває аналіз нормативно-правових положень з точки зору відомих муніципальній доктрині теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування (громадівської, державницької, змішаної тощо).

Так, із позицій громадівського підходу місцеве самоврядування характеризується наявністю первинного суб'єкта (територіального колективу), який, насамперед, безпосередньо, а також через сформовані ним муніципальні структури вирішує питання

місцевого значення самостійно, за умов повного невтручання держави. Згідно з основними положеннями цієї концепції територіальна громада протиставляється державі, а громадські інтереси – державним. З погляду державницької теорії, місцеве самоврядування розглядається як різновид державної виконавчої влади, з тією різницею, що здійснюється воно не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот. При цьому функції органів самоврядування по суті не відрізняються від функцій місцевого управління, отже, про самостійність цих органів не може бути й мови, а розподіл повноважень між різними рівнями відбувається лише з урахуванням доцільності та розумності, але не різної їх природи. Цілком очевидним є той факт, що зазначені дві теорії є полярними, більше того, є деякою мірою утопічними, що є характерним проявом наукових вишукувань. Водночас, практика організації та функціонування місцевого самоврядування свідчить про неможливість їх реалізації з метою досягнення ефективного та дієвого управління місцевими справами без втрати самої сутності місцевого самоврядування, що доводить світовий досвід (у тому числі, держав з найбільш централізованою системою управління).

У сучасних європейських державах відповідно до норм чинного законодавства визнається існування «місцевих властей» або «комун», тобто утворень, які мають свої власні структури та свою власну автономію, – а відтак, повноваження достатні для того, щоб ця автономія мала реальний об'єкт для свого застосування. Йдеться про існування таких колективів: «gmina» у Польщі (п. 1 ст. 164 Конституції)¹; «místní společenství» у Чехії (ст. 99 Конституції)²;

¹ Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001 zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006 zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

² Constitution of the Czech Republic. of December 16, 1992. Am. by Act No. 347/1997 Coll., Am. by Act No. 300/2000 Coll., Am. by Act No. 448/2001 Coll., Am. by Act No. 395/2001 Coll., Am. by Act No. 515/2002 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>

«Gemeinde» у ФРН (п. 1 ст. 28 Конституції)¹; «commune» у Франції (ч. 1 ст. 72 Конституції)² тощо.

Так, наприклад, Конституція Чеської Республіки встановлює право територіальних самоврядних одиниць – громад (які по суті є самостійними публічно-владними корпораціями, що мають власне майно і діють на основі власного бюджету) – на самоврядування, яке здійснюється самостійно за допомогою власного представництва, компетенція якого може бути визначена лише законом (ст. 99, п. 1 ст. 100, п. 1, 3 ст. 101, п. 1 ст. 104)³. Австрійська Конституція наголошує на тому, що під місцевою громадою необхідно розуміти територіальне утворення з правом самоврядування і одночасно адміністративну одиницю, яка діє в межах власної компетенції, що визначається законом в інтересах місцевих громадян (п. 1 ст. 115, п. 1 ст. 116, п. 1 ст. 118)⁴. Згідно з положенням Основного Закону Великого Герцогства Люксембург громади утворюють на територіальній основі колективи, що мають права юридичної особи і управляють за посередництвом власних органів їх надбанням у своїх власних інтересах в межах закону (п. 1 ст. 107)⁵. Конституція Королівства Іспанії гарантує автономію муніципіїв, які є юри-

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

² Constitution de la République française. Du 4 octobre 1958 (Version mise à jour en novembre 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

³ Constitution of the Czech Republic. of December 16, 1992. Am. by Act No. 347/1997 Coll., Am. by Act No. 300/2000 Coll., Am. by Act No. 448/2001 Coll., Am. by Act No. 395/2001 Coll., Am. by Act No. 515/2002 Coll. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1993/1.html>

⁴ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

⁵ Constitution et Droits de l'Homme. Textes à jour au 1er sept. 2009. Ministère d'Etat. – Service Central de Législation. – 2009.

дичними особами, при веденні власних справ, а керівництво і управління ними здійснюється відповідними радами, які діють в межах закону (ст. 137, 140, 142)¹. Одночасно низовою адміністративно-територіальною одиницею і населеним пунктом відповідно до Основного Закону Бельгії є комуни, які вирішують справи, відповідно до закону, виходячи виключно з комунальних інтересів за посередництвом комунальних рад (ст. 7, 41, 162 Конституції)². Республіка Болгарія в Основному Законі визначає громаду основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через обрані ними органи місцевого самоврядування, які у своїй діяльності керуються законом (п. 1 ст. 136, п. 2 ст. 139)³. Основною одиницею місцевого самоврядування, згідно з положеннями Конституції Словацької Республіки є муніципалітет, який одночасно являє собою незалежну територіальну та адміністративну одиницю, управління в якій здійснюється як безпосередньо, так і через муніципальні органи, які діють відповідно до своєї компетенції, встановленої законом (п. 1, 2 ст. 64, ст. 67)⁴. Більш повна характеристика місцевого самоврядування дається

¹ The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

² La Constitution Belge, Texte coordonné du 17 février 1994, Modification de 19 juillet 2012 art. 168 (bis) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.senate.be/doc/const_fr.html

³ Constitution of the Republic of Bulgaria. Prom. SG 56/13 Jul 1991, amend. SG 85/26 Sep 2003, SG 18/25 Feb 2005, SG 27/31 Mar 2006, SG 78/26 Sep 2006 – Constitutional Court Judgment No.7/2006, SG 12/6 Feb 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/en/const>

⁴ Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky

в Конституції Республіки Словенія, згідно з положеннями якої місцеву владу словенці здійснюють за допомогою муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій, що одночасно розуміються як територіальне утворення і орган місцевої влади, який самостійно виконує коло обов'язків і функцій, яке має бути співвіднесене зі справами місцевого характеру, тобто такими, що стосуються лише відповідного населення (ст. 138, ч. 1, 2 ст. 139, ч. 1 ст. 140)¹. Основний Закон Республіки Молдова констатує, що від імені «співтовариств на принципах місцевої автономії, децентралізації суспільних служб, виборності влад, місцевого публічного управління та консультацій з громадянами з найважливіших питань місцевого значення» здійснюється «публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях» (п. 1, 2 ст. 109)².

3. Пункт 2 ст. 3 орієнтує сторони на те, що місцеве самоврядування повинно реалізовуватися демократично створеними органами та їх посадовими особами. Водночас це положення не виключає використання зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

На одній самоврядній території зазвичай діє ціла система органів місцевого самоврядування: представницький колегіальний

¹ The consolidated text includes the original Constitution of 23 December 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 33/91-I) and the amendments adopted by the Constitutional Act of 14 July 1997 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 42/97), the Constitutional Act of 25 July 2000 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 66/00), the Constitutional Act of 27 February 2003 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03), the Constitutional Acts of 15 June 2004 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 69/04), and the Constitutional Act of 20 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

² Constitution of the Republic of Moldova, ad. on July 29 1994, Monitorul Oficial al R.Moldova No 1 of 18.08.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-democracy.md/en/legislation/constitution/>

орган (рада), галузеві і функціональні комітети ради, колегіальний виконавчий орган (виконавчий комітет), глава виконавчого апарату (мер), галузеві і функціональні виконавчі департаменти, відділи, бюро, служби.

Представницькі органи місцевого самоврядування (ради, зібрання жителів та їх представників) в країнах Європи, як правило мають такі спільні риси: (1) обираються прямим загальним голосуванням; (2) тривалість дії мандату членів таких органів (радників, депутатів тощо) неоднакова, але різниця незначна; (3) виступають від імені населення самоврядної одиниці і представляють інтереси його різних соціальних груп; (4) зазвичай, мають вирішальні повноваження; (5) є необхідною, невід'ємною ланкою місцевого самоврядування.

Так, комунальні або муніципальні ради створюються у Данії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, ФРН (можливі різні модифікації), Греції, Іспанії, Франції, Швейцарії, Ірландії, Італії, Великій Британії, Бельгії, Люксембурзі, Монако, Польщі, Чехії, Словаччині, Словенії, Сербії, Албанії, Естонії, Латвії, Литві та деяких інших європейських державах.

Порядок виборів до муніципальних рад зазвичай регулюється спеціальним виборчими законами. У федеративних державах їх прийняття належить до відання законодавчих органів суб'єктів федерації. У країнах з давніми демократичними традиціями встановлений принцип загального виборчого права при виборах до муніципальних рад. Однак цей принцип може порушуватися збереженням різних виборчих цензів (зокрема, цензу осілості).

Активне виборче право у більшості держав мають громадяни, що досягли повноліття і не були визнані недієздатними. Пасивне виборче право, зазвичай, мають громадяни, які досягли 18 – 25 років, зареєстровані або володіють об'єктами нерухомості на відповідній території. Окрім загальноприйнятих обмежень, що можуть стосуватися фінансового стану особи (боржник) або визнання її недієздатною, у законодавстві деяких країн (напри-

клад, Органічний закон про загальний виборчий режим 1985 р. (з наступними змінами) в Іспанії) встановлюється конкретний перелік осіб, що не мають пасивного виборчого права¹. Варто відзначити, що останнім часом намітилася тенденція до надання як активного, так і пасивного виборчого права на місцевих виборах не лише громадянам відповідної держави. Так, в державах-членах Європейського Союзу поширюється такий принцип: право голосу на місцевих виборах мають громадяни інших країн-членів ЄС, які проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій проводяться місцеві вибори, незалежно від строку проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В більшості інших випадків право голосу на місцевих виборах іноземці мають лише за умови проживання на відповідній території впродовж певного періоду часу та/або приналежності до громадянства певної країни.

Порядок висунення кандидатів, формування виборчих округів і визначення результатів виборів в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад, у ФРН, може бути різним. Так, наприклад, відповідно до Закону Латвії про вибори до рад міст та муніципалітетів 1994 р. (з наступними змінами)² вибори до муніципальних рад проводяться один раз на чотири роки у першу суботу червня. Відповідно до вимог встановлених Європейською хартією місцевого самоврядування та Законом ради міст та муніципальні ради обираються за допомогою проведення прямих, загальних, рівних виборів за пропорційною системою шляхом таємного голосування. Активне виборче право мають громадяни Латвії та ЄС, які на день виборів досягли 18 років, за виключенням осіб: (1) що відбувають покарання; (2) затримані

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Esta revisión vigente desde 8 de septiembre de 2011. BOE núm. 147 de 20 de junio de 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html

² The City Council and Municipality Council Election Law, 13 January 1994, (The law title accordingly to the law of 2 October 2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.cvk.lv/pub/public/29842.html>

у зв'язку з вчиненням злочину, є підозрюваними у вчиненні злочину або звинувачених у вчиненні злочину, у разі, якщо вони можуть становити загрозу для безпеки; (3) визнаних недієздатними; (4) не мають права голосувати на території держав-учасниць ЄС. Громадянин може брати участь у голосуванні на території свого проживання або на території реєстрації свого майна. Пасивне виборче право на муніципальних виборах мають громадяни, які на день виборів досягли 18 року, зареєстровані як резиденти на території, де вони планують проводити передвиборну кампанію протягом не менш, ніж 10 місяців до проведення виборів, або де вони працювали протягом не менш, ніж 4 місяців до проведення виборів, або володіли об'єктами нерухомості на даній території, за виключенням осіб: (1) відбувають покарання у місцях позбавлення волі; (2) визнаних судом недієздатними; (3) засуджених за вчинення особливо тяжких злочинів, що не підлягають реабілітації; (4) які в минулому були співробітниками КДБ або Міністерства оборони СРСР та н.. Списки кандидатів до муніципальних рад можуть подаватися зареєстрованими політичними партіями, їх зареєстрованими об'єднаннями, а також асоціаціями виборців. Виборча комісія реєструє списки кандидатів за умови сплати грошової застави (гарантійної суми), яка повертається в разі, якщо хоча б один кандидат зі списку буде обраний до ради. Подібним є порядок організації та проведення виборів до місцевих рад в Естонії (Закон про вибори до місцевих рад 2002 р. (з наступними змінами)¹.

Відповідно до положень Закону Швеції про вибори 1997 р. (з наступними змінами) на всіх місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система. Вибори є прямими, рівними, загальними і здійснюються шляхом таємного голосування. Активне і пасивне виборче право мають громадяни Швеції, які на

¹ Local Government Council Election Act, passed 27 March 2002 (RT I 2002, 36, 220), entered into force 6 May 2002, last amendment 11.12.2008, entered into force 16.01.2009 – RT I 2009, 2, 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5676>

день виборів досягли 18 років і зареєстровані на відповідній території. Кандидатів висувають партії (до речі порядок їх утворення у Швеції чітко не регламентований). Прохідний бар'єр до рад графств становить 3 % (при цьому для муніципалітетів він не встановлений)¹. Аналогічні демократичні засади виборів передбачені Законом Словенії про місцеві вибори. Законом встановлено, що активне і пасивне виборче право мають громадяни Словенії, які на день виборів досягли 18 років, не були визнані недієздатними та постійно проживають на відповідній території. Місцеві вибори у Словенії проводяться за мажоритарною або пропорційною основою (якщо склад ради перевищує 12 осіб) кожні 5 років. Одночасно з виборами до місцевих рад проводяться вибори мера². Цікаво, що в Данії існують два окремі закони – щодо виборів до муніципалітетів і щодо виборів до рад графств³.

На основі даних, які містяться у звітах щодо стану впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВ РЄ), можна стверджувати, що у законодавстві та практиці більшості європейських держав знайшли своє відображення та стали нормою демократичні засади місцевих виборів.

Сформовані згідно з вимогами виборчого законодавства представницькі органи місцевого самоврядування можуть утво-

¹ Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>; The Swedish Elections Act 1997 (Vallagen) entered into force 1 April 1999. The Act was translated by the lawyer and translator James Hurst (English Law Translations) and forms part of a long-term project undertaken by the Swedish Ministry of Justice aimed at making Swedish legislation internationally accessible [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org>

² Law on local election (Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015733.pdf>

³ Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

рювати власні виконавчі органи. Водночас, способи призначення та утворення виконавчих органів набагато різноманітніші. По-перше, йдеться про існування як колегіальних, так і персоналізованих органів. По-друге, виконавчі органи можуть призначатися як повністю представницькими органами, так і частково (рідко повністю) органами державної виконавчої влади.

Так, у Франції в комунальних радах відсутні колегіальні виконавчі органи. Вона може бути представлена як архетип країни з персоналізованими муніципальними виконавчими органами (система «рада – мер»). Мер і його заступник обираються радою серед радників. Таким чином, він одночасно очолює виконавчий апарат ради і є представником виконавчої влади. Подібно до Франції у комунах Італії рада обирає синдика, який є її виконавчим органом і представником державної адміністрації. ФРН вирізняється наявністю різних модифікацій виконавчих органів у різних землях. Зокрема, у Рейнланд-Пфальц й Саарі бургомістр, що обирається радою є муніципальним виконавцем і керує його адміністрацією («рада – бургомістр»). У Баварії та Баден-Вюртемберзі рада обирає бургомістра (обер-бургомістра), який одночасно є головою цієї ради та головою виконавчого комітету (південно-німецька рада). Натомість, у Португалії виконавчі органи обираються прямим загальним голосуванням на пропорційній основі на строк повноважень ради. Вони являють собою муніципальну палату у складі мера (алькальда) і засідателів. В Албанії виконавчі органи також обираються на строк повноважень ради. Персоналізований виконавчий орган відповідної ради (або мерії) – мер обирається прямими загальними виборами строком на 4 роки у Болгарії. Колегіальні виконавчі органи також створюються у Бельгії (ешевени, які обираються радою та бургомістр, який призначається Кораною з числа членів ради та за її рекомендацією), Люксембурзі (бургомістр та ешевени, які призначаються з числа членів ради великим герцогом у великих комунах і міністром внутрішніх справ у малих – діє як виконавчий орган і агент держави).

Створення представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування зовсім не виключають можливість безпосереднього вирішення питань місцевого значення жителями відповідних територій. Під формами прямої демократії, як правило, розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До них належать місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, опитування громадян тощо.

У державах з давніми демократичними традиціями такі форми участі громадян у вирішенні питань власної життєдіяльності давно відомі. У законодавстві новітніх держав з метою втілення зазначеного положення Європейської хартії місцевого самоврядування передбачаються ті чи інші форми прямої участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Так, наприклад, відповідно до Закону про місцеві органи влади в Угорщині передбачені три головні форми прямого волевиявлення: місцевий референдум, місцева громадська ініціатива, громадські слухання. Водночас представницький орган може передбачити у своєму статуті й інші форми (зокрема, громадські форуми, конференції, як правило, з метою виявлення громадської думки). Натомість, у Латвії форми прямої демократії не є поширеними. Зокрема, не існує закону про місцевий референдум. Водночас, найбільш поширеною формою, яка викликає інтерес самих громадян є відкриті слухання. Відповідно до ст. 67 Конституції Словацької Республіки встановлюється такий перелік способів здійснення місцевого самоврядування (включаючи муніципальні органи): місцеві збори та місцеві референдуми¹. У свою чергу Конституція Російської Федерації у ст. 131 передбачає можливість здійснення громадянами права на місцеве

¹ Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky

самоврядування шляхом референдуму, виборів та інших форм прямого волевиявлення, тим самим, залишаючи це питання для врегулювання у статутах муніципальних утворень¹. Закон Азербайджану про статус муніципалітетів 1999 р.² передбачає такі форми як місцеве опитування, збори і звернення громадян, ініціатива жителів щодо створення муніципальних актів, а також інші форми, що не суперечать Конституції, цьому закону, іншому законодавству і статуту муніципалітету (квартальні комітети, асоціації, благодійні організації тощо). У цілому, можна погодитись із думкою багатьох теоретиків і практиків стосовно того, що форми безпосередньої муніципальної демократії є своєрідною «зброєю» демократії, яка неодмінна має бути використана.

4. Стаття 4 Хартії викладає основні принципи на яких повинна засновуватись відповідальність органів місцевого самоврядування та природа їх повноважень.

Насамперед, варто відзначити, що особливості обсягу, діапазону та правової природи об'єктів впливу місцевого самоврядування, значна частина яких не є характерною для інших правовідносин мають важливе концептуально-конституційне значення. Аналіз цих показників є необхідним з метою з'ясування місця, ролі та призначення місцевого самоврядування у державно-організованому суспільстві.

Водночас, як у теорії, так і практиці існує ряд проблем пов'язаних із вирішенням цього завдання. По-перше, йдеться про існування так званих «питань місцевого значення» і про-

¹ Конституция Российской Федерации: [Текст] принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 21 января 2009 г. № 7; Парламентская газета. – 23 января 2009 г. № 4; Собрание законодательства Российской Федерации . – 26 января 2009 г. № 4 ст. 445].

² Local and regional democracy in Azerbaijan CG (23) 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982467&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

блему їх визначення. По-друге, особливої важливості для оцінки потенційного ступеня свободи прийняття рішень органами місцевого самоврядування набуває розгляд компетенції з точки зору принципів децентралізації та субсидіарності. По-третє, актуальним з погляду на механізм реалізації функцій і компетенції органів місцевого самоврядування є спосіб їх визначення у законодавстві зарубіжних держав («позитивний» або «негативний»). По-четверте, проблема делегування повноважень, яка ускладнює роботу органів місцевого самоврядування та певним чином обмежує свободу їх дій.

5. У п. 1 ст. 4 йдеться, передусім, про те, що діяльність органів місцевого самоврядування підпорядковується принципу верховенства права в організації державного та суспільного життя.

Зазначений принцип, у першу чергу, передбачає підготовку високоякісних нормативно-правових актів, загальної систематизації законодавства, адже шлях до розбудови правової держави починається з досконалого, несуперечливого законодавства, на основі якого організовується діяльність не лише державних, а й органів місцевого самоврядування.

Так, у конституціях зарубіжних держав (у меншій мірі) і спеціальних законах (у більшій мірі) установлюються питання пов'язані із визначенням обсягу, меж і сфери компетенції місцевого самоврядування та його органів і посадових осіб. Таке регулювання, зазвичай, відбиває особливості національної системи місцевого самоврядування, яка, у свою чергу вкладається у рамки тієї чи іншої світової моделі місцевого самоврядування.

У більшості європейських держав нормативно-правове закріплення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування виходить з поділу цих повноважень на основні (головні, обов'язкові) та додаткові (допоміжні, факультативні). У Конституціях і законах новітніх держав можуть міститися норми, що прямо передбачають існування цих двох груп повноважень (Вірменія, Азербайджан тощо). Такі повноваження, пе-

редусім, стосуються: (1) питань управління комунальним (муніципальним) майном; (2) затвердження місцевих бюджетів та здійснення контролю за їх виконанням; (3) встановлення місцевих податків тощо. Так, наприклад, у Греції муніципалітети відповідальні за такі об'єкти муніципального господарства, як водопостачання і дренажну систему, дороги, площі, мости, громадські парки, зони відпочинку і заповідні зони, ринки, дитячі і молодіжні центри, міський транспорт¹. У Великобританії до предметів відання муніципальних органів належать: опіка про дітей, сім'ю, осіб похилого віку та інвалідів; організація дозвілля (парків, зон відпочинку, спортивних майданчиків); питання просвіти (від дитячих садків до коледжів) тощо². У Фінляндії обов'язковими повноваженнями комуни є: питання освіти і культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони навколишнього середовища, забезпечення зайнятості місцевого населення, опіки над інвалідами³.

6. Пункт 2 ст. 4 встановлює принцип, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

У зарубіжних державах органи місцевого самоврядування виконують різні функції та реалізують широкі повноваження. Не зважаючи на державне втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, сфера їх повноважень постійно зростає, що відображає об'єктивний процес ускладнення запитів населення, обумовлених потребами розвитку його матеріального становища та духовного світу.

¹ Regional democracy in Greece CPR (15) 2 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1571657&Site=>

² Local Government Act 2000, 28th July 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2011-60_UK/Communication/Statutory_provisions/LocalGovernmentAct2000.pdf

³ Local and regional government Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.localfinland.fi>

При цьому питання правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування вирішується по-різному. У зарубіжних державах існують два головні способи визначення н.тери'єктності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: «позитивний» і «негативний»¹.

Перший передбачає встановлення у законодавстві детально го переліку предметів відання та повноважень цих органів. Такий спосіб використовується в англосаксонських країнах. Згідно з цим принципом вважається, що органи місцевого самоврядування вправі вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом. Будь-які дії, вчинені місцевими властями з порушенням цього принципу визнаються недійсними – застосовується принцип «*ultra vires*» (перевищення повноважень). У разі, якщо орган місцевого самоврядування вважає, що йому необхідні додаткові повноваження, прямо не закріплені у законі, він повинен спеціально домагатися їх надання. Так, у Великій Британії він має звернутися до парламенту з пропозицією про прийняття окремого закону (*Adoptive Act*) щодо конкретного муніципалітету, або до секретаря відповідного міністерства з клопотанням про видання указу, який потім підлягає затвердженню парламентом.

Другий – «негативний» спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування полягає у тому, що за ними зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип «*contra vires*»). Сьогодні такий спосіб використовується у більшості європейських держав. Так, наприклад, у ФРН, громади здійснюють свої права на основі загальної повноважності (компетенції), що припускає відповідальність за всі справи на території громади, якщо вони не входять до компетенції інших властей². У Норвегії, Данії, Швеції

¹ Див. напр.: Система государственного и муниципального управления: учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р. Т. Мухаев. – 2 –е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с.

² Haschke, D. Local government administration in Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>

муніципалітети можуть здійснювати будь-які повноваження, не віднесені законом до повноважень інших органів і інститутів, якщо інше не передбачено законом¹. Відповідно до положень Закону Албанії про організацію і функціонування місцевого самоврядування кожний орган місцевого самоврядування має право реалізації ініціативи в інтересах місцевої громади з будь-якого питання, якщо це не заборонено законом, або не віднесено законодавством до сфери виключної компетенції іншого органу². В Італії громади мають загальні повноваження щодо всіх справ місцевого значення, які не належать до компетенції органу влади вищого рівня³. У Вірменії органи місцевого самоврядування мають право на здійснення будь-якої діяльності, що зачіпає місцеві інтереси, якщо інше не передбачене законом (Закон про місцеве самоврядування 2002 р.)⁴.

Загалом, можна стверджувати, що спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування мало значить для їх закріплення і, водночас, є суттєвим для механізму їх здійснення. Спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, як правило, є таким, що сфера вільного розсуду (дискреційних повноважень), особливо для реалізації прав і свобод громадян, є досить вузькою. А це значить, що

¹ Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>; Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>; Local government in Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.regjeringen.no/en/dep/krd>

² Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

³ Local self-government authority system under the Italian legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/en/themes/state-local_authority_relations/Local_self-government_authority_system.html

⁴ Report on local democracy in Armenia CPL(10)8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887559&Site=COE>

повноваження цих органів зв'язані правом. Водночас, не варто забувати про те, що обмеження дискреційних повноважень спрямовані, передусім, не на обмеження автономії цих органів, а на недопущення свавілля. Вважається, що такі обмеження покликані, зокрема, забезпечувати пропорційність (домірність) конкретних обставин з прийняття правових рішень на власний розсуд, а це, у свою чергу, має сприяти досягненню ефективності та економічності при здійсненні управління та регулювання значної частки суспільних (публічних) справ (основне завдання місцевого самоврядування).

7. Згідно з п. 3 ст. 4 муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Йдеться про те, що реалізацію вищезазначених положень Хартії повинні забезпечити принципи субсидіарності та децентралізації. *Принцип субсидіарності* – організаційний та правовий принцип, відповідно до якого завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним. Зазначений принцип є основоположним серед країн Європейського Союзу. Амстердамський договір додав до договору «Про заснування Європейської спільноти» протокол «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», де викладені керівні настанови щодо субсидіарності. Цей принцип досить тісно пов'язаний з поняттям децентралізації. Під *децентралізацією* варто розуміти процес делегування функцій, повноважень та відповідальності від найвищих органів державного управління до найнижчих, а також до органів місцевого самоврядування.

Передбачається, що з метою створення та функціонування місцевого самоврядування на основі демократичних принципів фактично відбувається децентралізація влади «знизу», коли

кожна низова ланка влади самостійно визначає коло власних повноважень, передаючи «нагору» до влади вищого рівня ті повноваження, які виходять за межі компетенцій та ресурсних можливостей низової ланки влади (водночас, у жодному разі не йдеться про федералізацію країни).

Як правило, у зарубіжних державах муніципальні функції передаються на рівень громади (комуни, спільноти) і включають в себе величезні блоки, такі як комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, культура, охорона довкілля тощо. Водночас, законодавством європейських країн визнається існування регіонального рівня самоврядування, структура якого хоч і може включати представників держави, але, при цьому, передбачає існування власних виконавчих органів.

До речі, Конгрес місцевих і регіональних влади Ради Європи, здійснюючи моніторинг впровадження положень Європейської хартії місцевого самоврядування в зарубіжних державах неодноразово і відносно різних країн відзначав серед позитивних тенденцій прогрес у сфері реформування регіонального розвитку як ключовий компонент адміністративної і економічної децентралізації.

Так, наприклад, в Данії (діє дворівнева система: (а) муніципалітети; (б) графства) саме на рівень муніципалітетів передані повноваження у сфері соціального благополуччя, шкільної освіти, комунальних служб тощо. Останні також займають ключову позицію у питаннях встановлення місцевих податків. На регіональному рівні (на рівні графств) надаються послуги, які з урахуванням більшої кількості жителів повинні бути якісними та надаватися безперервно¹. Водночас, викликає інтерес ситуація, що склалася у Великому герцогстві Люксембург. Так, у країні виникає певний конфлікт між місцевим і національним рівнями влади, спричинений одночасним використанням принципу централізації

¹ Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

та намаганням втілити у діяльність органів місцевого самоврядування принципу децентралізації. Це виражається в тому, що національний і місцевий рівні знаходяться занадто близько один до одного, що ускладнює функціонування місцевого рівня окремо від центрального уряду, а також у наявності величезної кількості громад (як для невеликої за розміром держави). Така наближеність центру до периферії, а також існування численних громад спричиняє слабкість комунальної інфраструктури. У той же час, Люксембург намагається подолати цю слабкість за рахунок встановлення права на добровільне об'єднання громад. Натомість, КМРВ РС відзначає, що кращим способом вирішення цієї проблеми може стати н.територіал (міжмуніципальна) співпраця¹.

8. Пункт 4 ст. 4 закріплює повноту і виключність повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що дане положення, насамперед, стосується питання, пов'язаного із відносинами між різними рівнями влади в державі, а не лише з проблемою здійснення контролю за органами місцевого самоврядування з боку держави.

Так, виключність і повнота наданих органам місцевого самоврядування повноважень, насамперед, покликані обмежити можливість їх дублювання як між власними виконавчими органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, так і між органами місцевого самоврядування різних рівнів (негативним проявом такого дублювання може бути конкуренція компетенції, конфлікти між різними інституціями влади, «розпорошення» відповідальності тощо).

Задля попередження можливого нівелювання статусу органів місцевого самоврядування, і навпаки, з метою посилення його ролі і значення у політико-правовій практиці зарубіжних країн, зазвичай, повноваження таких органів відмежовуються від відповідних повноважень органів регіонального та центрального рівнів. При цьому, йдеться не про те, що існує певний

¹ Local democracy in Luxembourg – CPL (12) 6 Part II [Електронний ресурс].
– Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889711&Site=COE>

загальний для всіх перелік місцевих питань, що довіряється вирішувати органам місцевого самоврядування. Натомість, якщо цей перелік встановлений у національному законодавстві, то жоден інший орган не вправі втручатися в його здійснення. Іншими словами, повноваження місцевого самоврядування є винятковими і захищаються правом і інститутами правової охорони від будь-якого втручання (можливостей їх скасування або обмеження центральним або регіональним органом влади).

Так, наприклад, Законом Албанії про організацію і функціонування місцевого самоврядування 2000 р. у ст. 2 (яка дає визначення основних термінів, що використовуються в Законі) стверджується про існування «виключної компетенції» органів місцевого самоврядування. У розділі 4 «Функції та повноваження громади, муніципалітету та регіону» встановлюється перелік повноважень у відповідних сферах, які можуть бути здійснені виключно громадою та муніципалітетами¹. У ст. 48 Конституції Королівства Іспанії встановлюється перелік питань, які можуть брати до свого відання відповідні автономні спільноти. Поряд з цим у п. 1 ст. 49 визначається виключна компетенція держави у відповідних сферах, а у п. 3 цієї ж статті встановлюється правило, згідно з яким питання, спеціально не віднесені Конституцією до відання держави, можуть бути передані до відання автономних спільнот в силу їх відповідних статутів. Повноваження, що не включені до таких статутів, будуть належати до відання держави, норми права якої у разі конфлікту мають більшу юридичну силу, ніж норми автономних спільнот у всіх питаннях, що не належать до виключної компетенції останніх². Частиною 1 ст. 144

¹ Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

² The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

Основного Закону Азербайджанської Республіки визначаються повноваження муніципалітетів, які вирішуються виключно на його засіданнях. При цьому ч. 2 цієї статті передбачає можливість надання муніципалітетам додаткових повноважень законодавчою і виконавчою владою¹. Закон Швеції про місцеве самоврядування від 1991 р. встановлюючи достатньо широкий перелік виключних повноважень муніципалітетів, покладає на регіональні органи самоврядування виключні повноваження у сфері охорони здоров'я².

Не менш важливим свідченням виключності і повноти повноважень органів місцевого самоврядування є надання їм права приймати власні рішення нормативного та іншого характеру. Таке право визнається за відповідними представницькими та виконавчими органами в усіх європейських державах. Певні особливості характерні Франції, де право на прийняття підзаконних актів має переважно мер, а не муніципалітети (лише з окремих питань, наприклад, затвердження програм міського розвитку).

Загалом, можна стверджувати, що законодавство європейських країн досить чітко регламентує питання, пов'язані із установленням предметів відання та повноважень, а також їх відмежування від відповідних повноважень інших органів самоврядування та державної влади. Зазвичай комуні (громади, спільноти) або муніципалітети несуть відповідальність за усі життєво важливі служби та послуги починаючи з пожежної охорони і закінчуючи дитячими садками, шкільною освітою та охороною здоров'я. Водночас, у зарубіжних державах передбачається можливість здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, у визначених законом випадках, спільно з іншими органами влади, зокрема регіональними, або навіть центральною урядом. У свою чергу, пояснювальна доповідь до

¹ The Constitution of the Republic of Azerbaijan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf](http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf)

² Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

Хартії уточнює, що вираз «як правило» стосується лише тих ситуацій, коли конче необхідна взаємодія і взаємодоповнююча дія різних рівнів влади. Можна констатувати той факт, що ця ситуація зумовлена підтримуваною європейськими країнами політикою децентралізації та регіоналізації.

9. У п. 5 ст. 4 йдеться про те, що при делегуванні центральним чи регіональним органом повноважень органам місцевого самоврядування, останні у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Очевидно, що автономія місцевого самоврядування полягає, у першу чергу, у наявності виключних та повних власних повноважень, які забезпечені відповідними фінансовими та іншими ресурсами. Водночас, адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня наближеність до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. При цьому, важливо, щоб практика подібного делегування не поширювалась надмірно на сферу власних повноважень місцевого рівня, та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень.

Європейська практика свідчить про існування так званих обов'язкових і добровільних (в межах «власної» компетенції), а також делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Однак, при розгляді даного питання варто брати до уваги не лише особливості взаємовідносин та розподілу повноважень між різними рівнями влади у федеративних та унітарних державах, а й певні термінологічні розбіжності, як щодо термінів «компетенція», «повноваження» та «предмети відання», так і щодо термінів «надання», «передання» та «делегування»¹ повноважень. Незважаючи на це, можна стверджувати, що інститут делегування притаманний усім європейським державам. Водночас, нормативне закріплення питань щодо кола суб'єктів

¹ Local authority competences in Europe. Study of the European Committee of Local and Regional Democracy (CDLR). Situation in 2007.

делегування, актів делегування повноважень, вільного волевиявлення суб'єктів делегування повноважень, обсягу, термінів і території дії делегованих повноважень, встановлення системи контролю за здійсненням делегованих повноважень, а також відповідальності за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень різняться.

Так, наприклад, у ст. 119 Конституції Австрії встановлюється, що громаді можуть бути передані (делеговані) повноваження федерації або земель, при цьому, немає вказівки щодо фінансового забезпечення таких повноважень або щодо можливості їх пристосування до місцевих умов¹. Натомість, ч. 2 ст. 105 Конституції Вірменії встановлюється, що в цілях найбільш ефективного виконання повноважень органів державної влади ці повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, а ч. 3 ст. 107 передбачає їх обов'язкове фінансування з державного бюджету². Аналогічні положення містяться у Основних законах Албанії (ст. 112)³, Угорщини (п. 3 ст. 34)⁴, Естонії (ч. 2 ст. 154)⁵,

¹ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm er=10000138>

² Constitution of the Republic of Armenia. 05.07.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution &lang=arm&enc=utf8>

³ Constitution of the Republic of Albania. Text approved by referendum on 22 Nov 1998, as amended last on 21 Apr 2008. Translated under the auspices of OSCE-Albania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

⁴ The fundamental law of Hungary (25 of Apr 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/en/news/the-new-fundamental-law-of-hungary>

⁵ The Constitution of the Republic of Estonia, passed by a referendum held on 28 June 1992 (RT I 1992, 26, 349), entered into force 3 July 1992, amended by the following Acts: 12.04.2007 entered into force 21.07.2007 - RT I 2007, 33, 210; 05.10.2003 entered into force 06.01.2004 - RT I 2003, 64, 429; 25.02.2003 entered into force 17.10.2005 - RT I 2003, 29, 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>

Азербайджану (ч. 2 ст. 144)¹, Російської Федерації (ч. 2 ст. 132)², Хорватії (ч. 3 ст. 130)³, Словенії (ч. 2 ст. 140)⁴, Словаччини (ст. 71)⁵, Італії (ч. 2 ст. 118)⁶, Іспанії (п. 2 ст. 150)⁷ та інших держав.

¹ The Constitution of the Republic of Azerbaijan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf

² Конституция Российской Федерации: [Текст] принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. [30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 21 января 2009 г. № 7; Парламентская газета. – 23 января 2009 г. № 4; Собрание законодательства Российской Федерации . – 26 января 2009 г. № 4 ст. 445].

³ The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia encompasses the Constitution of the Republic of Croatia (as published in the official journal of the Republic of Croatia, Narodne novine, no. 56/90, 135/97, 8/98 – consolidated text, 113/2000, 124/2000 – consolidated text, 28/2001, 41/2001 – consolidated text, 55/2001 – correction) and the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia published in Narodne novine, no. 76/2010, in which the date of their entry into force is indicated [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

⁴ The consolidated text includes the original Constitution of 23 December 1991 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 33/91-I) and the amendments adopted by the Constitutional Act of 14 July 1997 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 42/97), the Constitutional Act of 25 July 2000 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 66/00), the Constitutional Act of 27 February 2003 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 24/03), the Constitutional Acts of 15 June 2004 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 69/04), and the Constitutional Act of 20 June 2006 (Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 68/06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

⁵ Ústava Slovenskej republiky. č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. č. 210/2006 Z. z. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mzv.sk/sk/cinnost_ministerstva/dokumenty-ustava_slovenskej_republiky

⁶ The Constitution of the Italian Republic (Official Gazette, December 27, 1947, n. 298) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

⁷ The Spanish Constitution. Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978, Ratified

Детальна регламентація питань, пов'язаних з делегуванням повноважень органам місцевого самоврядування центральними чи регіональними органами влади, зазвичай, відбувається на рівні спеціального закону або статуту. Суб'єктами, що делегують конкретні повноваження можуть бути як органи виконавчої, так і законодавчої влади (наприклад, в Австрії, ФРН, Великій Британії, Іспанії). Таке делегування може відбуватися на основі договору або встановлюватися актом парламенту. Контроль за здійсненням таких повноважень, покладається на орган, що делегував відповідні повноваження або інший орган (наприклад, Уряд у Словаччині), а заходи відповідальності можуть бути різними починаючи з відсторонення від посади (наприклад, бургомистра в Австрії) та закінчуючи розпуском відповідного представницького органу (наприклад, Радою Міністрів в Албанії, Сеймом в Польщі). Делегування повноважень органам місцевого самоврядування в європейських країнах, як правило, передбачає згоду такого органу (наприклад, ч. 2 ст. 140 Конституції Словенії), при цьому, перелік делегованих повноважень відносно конкретного органу або посадової особи (у відповідних сферах) може заздалегідь встановлюватися законом, який регулює порядок організації та функціонування місцевого самоврядування.

У цілому, можна стверджувати, що інститут делегування, незважаючи на загальноєвропейську політику децентралізації та субсидіарності й досі є затребуваним. Водночас позитивним аспектом є намагання демократичних країн дати можливість органам місцевого самоврядування, навіть при виконанні делегованих повноважень, пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

by the spanish people in the referendum of December 7, 1978, Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

10. Пункт 6 ст. 4 передбачає необхідність проведення консультацій (у міру можливості своєчасно і належним чином) з органами місцевого самоврядування у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються останніх.

Консультації, що передбачені цим пунктом стосуються не лише виконання власних повноважень, а й повноважень, що належать до компетенції інших органів, але, мають безпосереднє до них відношення. У рекомендаціях КМРВ РЄ щодо впровадження Хартії в тих чи інших державах, це питання неодноразово підкреслювалося, як таке, що має важливе значення для нормального функціонування місцевого самоврядування, заснованого на принципах демократичного децентралізованого управління. Законодавством більшості європейських країн проведення такої консультації визнається необхідним, а відбуваються останні, як правило за участю асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування.

Так, наприклад, у Данії такі асоціації існують на двох рівнях (місцевому і регіональному). Незважаючи на те, що міська рада Копенгагену і міська рада Фредеріксбергу не належать до жодної асоціації, консультації з усіх дотичних до місцевого самоврядування питань так само проводяться з ними центральним урядом¹. Люксембург (так само, як і Данія) не має нормативно визначених правил проведення консультацій, не дивлячись на усталену практику їх проведення (наприклад, з питань просторового планування, зміни територіальних кордонів або об'єднання (укрупнення) громад). Зважаючи на те, що Парламент цієї країни включає до свого складу велику кількість представників відповідних комун (радників) і беручи до уваги невеликий розмір держави регулярний контакт між комунами та центральним урядом підтримується постійно². Водночас, КМРВ

¹ Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>

² Local democracy in Luxembourg – CPL (12) 6 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889711&Site=COE>

РЄ висловив свої пропозиції щодо необхідності формального закріплення правил і процедур проведення таких консультацій, а також щодо забезпечення їх ефективності (здійснення реального впливу на рішення дотичні до місцевого самоврядування, що приймаються органами державної влади). На відміну від попередніх двох країн, у ФРН на законодавчому рівні закріплені правила і процедури проведення консультацій. При цьому, національні асоціації органів місцевого самоврядування можуть донести свою думку за допомогою проведення неформальних зустрічей, громадських слухань, а також можуть залучатися до процесу вироблення рішень центральними органами¹.

Загалом, такі консультації є своєрідним засобом комунікації та досягнення консенсусу у процесі вироблення рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування. Їх значення не може бути перебільшеним, з огляду на складний та неоднозначний характер відносин між органами влади різних рівнів.

11. Стаття 5 Хартії встановлює неможливість зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад (що, зокрема, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом).

Враховуючи широке тлумачення терміну «local authorities» (громада, місцеві власті, органи місцевого самоврядування), а також те, що в оригінальному тексті йдеться саме про «collectivités locales» (територіальні колективи), можна стверджувати, що дане положення спрямоване, передусім, на захист інтересів певної місцевої спільноти (жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці) і є однією з гарантій прав місцевого та регіонального самоврядування (ст. 13 Хартії).

Адміністративно-територіальний поділ у зарубіжних державах визначається або безпосередньо у конституціях, або у спеціальних законах (належить до відання центральних органів вла-

¹ Local and regional democracy in Germany CG (22) 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

ди). Водночас, відповідно до законодавства європейських країн, передбачається можливість злиття (приєднання) існуючих або утворення нових (у тому числі, шляхом відокремлення) територіальних одиниць, але, як правило, лише після консультацій з відповідними громадами або їх органами. Відповідну процедуру для таких консультацій, можуть запропонувати референдуми (наприклад, в Італії, Польщі, Словенії, Сербії, Угорщині, РФ, Білорусі, Молдавії, Фінляндії та інших країнах), але у ряді країн немає необхідної законодавчої бази для їх проведення (наприклад, в Латвії можуть проводитися відкриті слухання; в Азербайджані – місцеві опитування тощо).

У будь-якому разі пріоритет перед одностороннім законодавчим врегулюванням цього питання повинен надаватися таким формам вільного волевиявлення як референдуми (або опитування, слухання, форуми), консультації. Враховуючи курс на створення так званих спроможних громад, а також політику регіоналізації, що здійснюється в усіх європейських державах на засадах децентралізації та субсидіарності, Комітет Міністрів та Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїх рекомендаціях і резолюціях звертають увагу, як на загальні вимоги до порядку і умов зміни територіальних кордонів, так і на вироблення відповідних правил і процедур у кожній конкретній державі. Так, зокрема, досить позитивно КМРВ РЄ оцінив територіальне реформування, що проходило у Сербії у 2007 р. (у тому числі, щодо дотримання усіх правил та процедур)¹. Натомість, негативна оцінка була дана порядку та умовам проведення зміни меж територіальних одиниць у Латвії 2009 р. (реформа мала багатьох противників, зокрема, серед виборів і представників політичної еліти, а також було констатовано той факт, що й досі залишається велика регіональна диспропорція)².

¹ Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

² Local and regional democracy in Latvia Rec. 317 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857271&Site=COE>

12. Пунктом 1 ст. 6 надається можливість органам місцевого самоврядування без шкоди для більш загальних законодавчих положень визначати свої власні внутрішні адміністративні структури (звичайно, з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління).

У той час як центральне та регіональне законодавство можуть визначати певні загальні принципи цієї організації, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Обмежені специфічні вимоги, що містяться у відповідних центральних або регіональних законах, наприклад, щодо створення окремих комітетів або утворення певних адміністративних посад, є прийнятними, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб істотно впливати на власну організаційну структуру.

Так, наприклад, у Конституції Австрії зазначається, що у будь-якому разі повинні діяти такі комунальні органи, як представницький, виконавчий та бургомістр, усі інші питання (внутрішньої структури цих органів тощо) визначаються радами самостійно¹. Згідно із Законом Румунії про місцеве публічне управління 2001 р.², який закріплює загальний порядок організації та функціонування місцевих представницьких органів (рад), останні мають право приймати власні акти (статути), що детально регламентують зазначені питання з урахування їх специфічних (місцевих) потреб. Відтак, внутрішні процедурні правила організації і діяльності кожної територіальної громади устанавлюються рішеннями, що приймаються місцевими або радами округів відповідно. Зазначене положення було належним чином втілено у Швеції. Зокрема, відповідно до Закону про

¹ Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz, Fassung vom 25.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm er=10000138>

² Local and regional democracy in Romania CG (20) 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1756725&Site=Congress>

місцеве самоврядування від 1991 р. право на самостійне визначення своєї внутрішньої адміністративної структури мають відповідні місцеві ради. КМРВ РЄ відзначив, що певною мірою, реальність такої можливості засвідчується виключенням вимоги щодо утворення конкретно визначеного переліку комітетів цих органів, яка існувала до набрання чинності Закону¹.

Пунктом 1 ст. 14 Закону Латвійської Республіки про місцеве самоврядування встановлюється, що з метою виконання покладених на них завдань органи місцевого самоврядування мають право визначати власну адміністративну структуру і тим самим визначати характер відносин між місцевими інституціями. У той час, коли Законом закріплюються загальні принципи політичної і адміністративної структури органів місцевого і регіонального врядування, усі інші питання визначаються відповідними правилами, що приймаються цими органами та громадами (статuti і регламенти)².

При цьому, можна відзначити, що одні органи можуть мати більше можливостей для вибору відповідних інституцій, інші – повинні дотримуватися чітко визначених правил. Органи місцевого самоврядування Фінляндії, як правило, мають право вільного вибору своєї внутрішньої адміністративної структури, навіть не дивлячись на те, що держава все ще втручається у питання раціональної організації структури цих органів з метою надання якісних та недорогих послуг населенню. Цікаво, що з цією метою було створено інтернет сайт (suomi.fi)³, який містить повний перелік усіх форм послуг, що надаються населен-

¹ Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

² Local and regional democracy in Latvia CG (21) 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%2916&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

³ One address for citizens' services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html>

ню, корисні інформаційні посилання та інформаційні пакети, законодавчі акти тощо. Цей проект можна умовно позначити, як «on-line one-stop-shop». Останній покликаний спростити процедуру надання різноманітних послуг населенню, а також забезпечити зв'язок між представниками органів місцевого самоврядування та резидентами і нерезидентами (доступний фінською, шведською та англійською мовами), що є не менш важливим для ефективного і економічного місцевого самоврядування.

13. Згідно з 2 ст. 6 умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

«Ми почали «правити», хоча як це робити ми не знали. У нас не було жодного досвіду відносно роботи справжньої демократії і свободи або ж відносно місця самоуправління у контексті загального розподілу влади в державі. У нас також не було практично ніякого досвіду щодо того, як працювала технологія влади за минулого комуністичного режиму. І навпаки, таким досвідом володіла більшість чиновників, які залишились в адміністрації після комуністів. Хоча вони не хотіли розуміти, що ми тут дійсно для того, аби допомагати і служити людям, а не для того, щоб мати привілейоване положення». Саме так згадує свої роки на чолі адміністрації міста Градец Кралове Мартін Дворжак (Чехія)¹.

Очевидно, що окрім створення відповідних управлінських структур, задля ефективної діяльності органів місцевого самоврядування надзвичайно важливою є можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає колу повно-

¹ Трансформація: Чешский опыт. Местное самоуправления. Книга подготовлена организациями «Союз городов и муниципалитетов Чешской Республики» и «Человек в беде» при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Чешской Республики в рамках проекта трансформационного сотрудничества «Поддержка самоуправляющейся демократии в Беларуси» в серии «Crossing». – Прага. – 2007. – С. 10.

важень цих органів. В значній мірі це залежить від спроможності органів місцевого самоврядування запропонувати достатньо сприятливі умови служби.

Зарубіжний досвід свідчить про регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби), нерідко разом з інститутом державної служби, в одному законі – про публічну службу. Так, наприклад, в Латвії діє однойменний Закон, які в рівній мірі поширює свою дію на муніципальні структури та агенції, що мають публічні адміністративні повноваження (с. 2)¹. Аналогічні нормативно-правові акти діють в Естонії, Греції, Грузії та деяких інших країнах.

Слід зауважити, що під категорію службовців підпадають як посадові особи та допоміжно-технічний персонал, що причетний до реалізації публічно-владних повноважень, так і працівники за наймом, робітники сфери комунального обслуговування. У широкому розумінні «службовцем публічного сектору» вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату (землі) або органу місцевого самоврядування.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично під монархією маються на увазі вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу йдеться про те, що чиновники перебувають на службі монархії. Поняття «публічна служба» в широкому значенні включає всіх службовців публічного сектору: від міністрів до службовців органів місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів (так звані «сині комірці» та «білі комірці»).

У Бельгії державними службовцями вважаються всі, хто перебуває на службі у держави: працівники органів федерального, регіонального та комунального рівнів.

¹ Закон про державну цивільну службу. Робочий переклад ЦППР з тексту англ. перекл. ОЕСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/40/1819389.pdf>.

У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи розподілу влад поділяються на центральних і місцевих. До місцевих належать ті службовці, які входять в систему закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування¹. Так, у Франції на регіональному рівні управління державною службою здійснюють префекти. Префект і підлеглі йому служби префектур виконують дві функції: представника центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префект має право приймати на роботу службовців середньої і нижчої ланки. На рівні місцевого самоврядування керівними органами виступають муніципальні ради і мери. Вони замикають управління державною службою в масштабі країни.

У більшості європейських країн розроблено правові документи, в яких зафіксовано норми і вимоги до різних категорій службовців, їх права й обов'язки, врегульовано питання їх правової та соціальної захищеності.

Враховуючи останні наукові публікації, а також проекти та програми, які розробляються, зокрема, і органами місцевого самоврядування та управління, чималий інтерес сьогодні викликає не лише питання компетентності, а й моральний аспект такої служби. У зарубіжних країнах чимало робиться для того, щоб прищепити службовцям моральні цінності, високу відповідальність за виконання службових обов'язків. Як свідчить аналіз, службовці цінують службу, що відкриває перед ними перспективу службового зростання, професійного удосконалення, соціального благоустрою, служіння людям. Зазначене повною мірою стосується як держав із давніми демократичними традиціями, так і новітніх.

¹ Див. напр.: Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

14. У свою чергу, п. 1 ст. 7 закріплює принцип вільного здійснення місцевими обраними представниками своїх функцій.

Насамперед, йдеться про забезпечення умов, за яких дії третьої сторони не повинні мати можливість перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції.

Питання здійснення обраними представниками місцевого самоврядування своїх повноважень у зарубіжних державах, як правило, регулюються спеціальними законами, в яких визначаються їх статус, повноваження, гарантії діяльності. З урахуванням доповідей КМРВ РС щодо практики імплементації Хартії у різних європейських державах, можна стверджувати, що обрані представники місцевих рад, як правило, вільно здійснюють свої повноваження. Так, наприклад, відповідно до законодавчих положень Албанії радник не може бути притягнутий до цивільної чи кримінальної відповідальності за висловлену ним думку при виконанні ним своїх обов'язків¹. Натомість, Законом про місцеве і регіональне самоврядування Хорватії 2001 р. прямо передбачено, що мандат члена представницького органу самоврядування не може бути імперативним, а отже член представницького органу не може бути відкликаний².

При цьому, варто відзначити і досить широке коло повноважень депутатів та інших вільно обраних представників органів місцевого самоврядування, які вони мають право здійснювати на власний розсуд на благо комун (муніципалітетів), про що, як правило, йдеться у тексті присяги, яку вони приймають і підписують. У протилежному випадку, це може стати підставою для неотримання мандату. Для вільного здійснення депутатом (або радником чи іншим вільно обраним представником) своїх повноважень важливого значення набувають і його партійна при-

¹ Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

² Local and regional democracy in Croatia CG (14) 21 Rep [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1198999&Site=COE>

належність, що може так чи інакше впливати на його вільний вибір при прийнятті радою тих чи інших рішень.

Підтвердженням вільного мандату є встановлення у спеціальному законі конкретних підстав для дострокового припинення його повноважень і прийняття такого рішення більшістю від складу відповідної ради, лише після встановлення факту порушення конституційних та інших законодавчих приписів. Так, наприклад, відповідно до Закону про місцеве самоврядування Вірменії¹ такими підставами можуть бути: (а) припинення громадянства Республіки Вірменії; (б) зміна місця проживання; (в) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким особу засуджено до позбавлення волі; (г) призов або проходження військової служби у Збройних силах; (д) визнання особи судом недієздатною, обмежено дієздатною, безвісно відсутньою або померлою; (е) зайняття посади, несумісної з членством у муніципалітеті; (є) відсутність протягом одного року без поважних причин на більш, як половині засідань або голосувань муніципальної ради; (ж) відставка; (з) смерть. Таке рішення приймається більшістю голосів від загального складу раду. Подібні норми містяться у законодавстві більшості європейських країн.

15. Пункт 2 ст. 7 передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

Дане положення направлене на те, щоб матеріальні питання не перешкождали певним категоріям осіб здійснювати свою роботу. Матеріальні питання включають відповідне фінансове відшкодування витрат, понесених під час виконання службових обов'язків, а також компенсацію за втрату заробітку і, зокрема, у випадку, коли депутати обираються для роботи на постійній основі – виплати та належний соціальний захист.

¹ Report on local democracy in Armenia CPL (10)8 Part II [Електронний ресурс].
–Режимдоступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887559&Site=COE>

Так, наприклад, виборні представники місцевого самоврядування в Австрії отримують матеріальну допомогу, яка компенсує втрачені доходи та покриває витрати, здійснені під час виконання ними своїх обов'язків. Розмір таких відшкодувань в різних землях є неоднаковим. Як відзначає у своїй доповіді КМРВ РС розмір відшкодування витрат, здійснених обраним представником місцевого самоврядування в Австрії є недостатнім в усіх суб'єктах, а в деяких землях це є причиною значного скорочення кількості кандидатур на посаду муніципального радника. Землі, як правило, в окремих законах врегульовують питання, пов'язані із призначенням заробітної платні та визначенням розміру пенсій обраних представників, а також мерів великих міст, які працюють на постійній основі. При цьому, невеликі муніципалітети залишаються осторонь цих процесів, так само, як їх мери (страждають від недостатнього рівня соціального забезпечення). Так, заробітна плата мерів муніципалітетів, в яких проживає менше 500 жителів варіюється від 11, 967 євро на рік у Бургенланді до 21, 910 євро у Тіролі, а у містах, з населенням понад 20,000 жителів від 88, 536 євро у Нижній Австрії до 110, 670 євро у Верхній Австрії. Відтак, велика кількість обраних представників органів місцевого самоврядування сьогодні вимагають покращення свого положення (у питаннях соціального захисту, страхування тощо)¹. Питання щодо фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання своїх обов'язків, а також відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу відповідний захист соціального забезпечення у ФРН вирішуються подібно до Австрії. Натомість, КМРВ РС висловив своє занепокоєння у цьому питанні під час візиту до Сербії (яка, до речі, не імплементувала зазначену норму). Так, було відзначено досить скромний розмір фінансового відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням

¹ Local and regional democracy in Austria CG (20) 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1756919&Site=Congress#P390_54959

своїх обов'язків обраними представниками місцевого самоврядування. Враховуючи складне економічне становище країни і високий рівень корупції, посадовці побоюються зменшення навіть розміру тих відшкодувань, що мають місце¹.

16. Завершальним положенням, що стосується здійснення функцій місцевими обраними представниками є п. 3 ст. 7 Хартії. У ньому зазначається, що усунення місцевого виборного представника від виконання ним своїх повноважень повинно базуватись виключно на об'єктивних законних підставах. Зазвичай, це означає, що випадки несумісності повинні бути закріплені в законі.

Так, законодавством більшості європейських держав передбачено несумісність виборного представницького мандату із будь-яким іншим. Відповідні норми містяться у законодавстві Албанії, Вірменії, Сербії, Хорватії, Угорщини, Російської Федерації, Польщі, Словенії, Словаччини та інших країн.

Законом Албанії про організацію і функціонування місцевого самоврядування 2001 р. визначено, що повноваження радника несумісні з: (а) посадою голови, заступника голови громади, мера і заступника мера муніципалітету; (б) посадою секретаря ради; (в) посадою працівника виконавчого органу відповідного муніципалітету або громади; (г) посадою члену парламенту. Законом також передбачається, що одна й та сама особа може бути обраною лише до однієї ради громади або ради муніципалітету. А також встановлюється правило згідно з яким особи, що перебувають у безпосередніх родинних стосунках, а також є прямими родичами чоловіка (дружини) не можуть одночасно бути членами однієї ради громади або ради муніципалітету². Цікаво, що згідно з положеннями Конституції Монако не існує жодної несумісності між мандатом комунального радника і мандатом

¹ Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

² Local and regional democracy in Albania CG (13) 29 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1054079&Site=COE>

Національного радника (ч. 2 ст. 80)¹. Подібна ситуація має місце і в Люксембурзі, де велика кількість комунальних радників одночасно входять до складу Парламенту².

17. Пункт 1 ст. 8 передбачає можливість здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування лише відповідно до процедур та у випадках, передбачених конституцією або законом.

Не зважаючи на те, що місцеве самоврядування структурно і організаційно відокремлене від державної влади і діє в межах, визначених конституцією і законами автономно, це не означає його повної ізольованості від держави і не виключає можливості нагляду та контролю за діяльністю його органів і посадових осіб.

Варто відзначити, що адміністративний чи судовий, легальний чи вибірковий, попередній чи наступний, контроль є предметом головної уваги у європейських країнах. В усіх державах співтовариства в тій чи іншій формі існує контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, метою якого є дотримання змісту закону.

Право центральних органів влади на здійснення адміністративного нагляду та контролю в деяких країнах прямо передбачається конституціями (Албанія, Данія, Швеція, Хорватія, Сербія, Італія, Греція та н..). Водночас конкретні правила і процедури можуть встановлюватися законодавством суб'єктів федерації (наприклад, ФРН, Австрія) або законом, що регламентує порядок організації і функціонування місцевого самоврядування (наприклад, Фінляндія).

18. Пункти 2 і з ст. 8 визначають мету адміністративного контролю як правило, забезпечення дотримання закону та

¹ La Constitution de la Principauté de Monaco. 17 déc 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute>

² Constitution et Droits de l'Homme. Textes a jour au 1er sept. 2009. Ministère d'Etat. – Service Central de Législation. – 2009.

конституційних принципів, а також своєчасність виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування) та домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Загалом, адміністративний нагляд повинен обмежуватися розглядом питання правомірності дій органів місцевого самоврядування, а не їх ефективності. Одне значне, проте не єдине виключення, зроблено для випадку делегованих повноважень, коли влада, що їх делегує, може здійснювати певний нагляд за тим, яким чином виконуються доручення. Це не повинно, однак, перешкоджати свободі дій органів місцевого самоврядування. Положення п. 3 виходять з принципу «пропорційності», згідно з яким контролюючий орган під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату.

Важливо відзначити, що п. 2 ст. 8 Хартії має справу виключно з наглядом, який здійснюється не жителями чи омбудсменом, а центральними органами влади. Так, згідно з положеннями Конституції Сербії (ст. 192)¹ та відповідного законодавства йдеться виключно про право центральних органів державної влади призупиняти дію актів місцевого самоврядування, відносно яких є сумніви щодо їх відповідності Конституції або законам і звертатися до Конституційного Суду (протягом 5 днів). Центральні органи державної влади також можуть розпустити муніципальну асамблею і одночасно призначити тимчасовий орган для здійснення повноважень відповідної асамблеї. Загалом, адміністративний нагляд здійснюється з метою забезпечення дотримання принципу законності. При цьому, як зауважує КМРВ РС, у Сербії склалася ситуація, за якої стала неможливою ефективна діяльність муніципалітетів. Так, у 2011 р. було розпу-

¹ Constitution of the Republic of Serbia. Under Article 73 Item 8 of the Constitution of the Republic of Serbia and Article 10 para.1 of the Law on Referendum and People's Initiative ('Official Gazette of RS', no. 48/94 and 11/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en

щено 11 муніципалітетів і є підстави вважати, що така практика зловживань може бути поширена і надалі¹.

Відповідно до положень чинного законодавства Греції Генеральний Регіональний Секретар має право не лише на здійснення адміністративного, а й контролю за доцільністю діяльності відповідних органів. Усі акти муніципальних, комунальних та рад префектур, а також комітетів подаються до Генерального Регіонального Секретаря у визначений строк (для актів муніципальних та комунальних рад – 10 днів; для актів рад префектур і комітетів – 15 днів), який протягом 20 днів приймає рішення щодо них. У разі, якщо акт визнається незаконним Генеральний Регіональний Секретар має право відкласти його виконання обґрунтованим рішенням, діючи за власною ініціативою або від імені виборців. Водночас, як відзначено у доповіді КМРВ РС критерії, що застосовує Секретар не завжди є універсальними або об'єктивними, частково через брак людських ресурсів (особливо юристів), необхідних для роботи з актами, а також частково через те, що його рішення можуть мати політичний мотив. Генеральний Секретар може відсторонити орган самоврядування від здійснення своїх повноважень за пропозицією відповідного комітету. До його повноважень також належить розпуск органу з підстав, що становлять публічний інтерес. Такий розпуск можливий: щодо першого рівня місцевих органів – за наказом відповідного міністерства; щодо другого рівня – за президентським указом. Водночас рішення Секретаря можуть бути оскаржені в судовому порядку (адміністративного судочинства), що відповідає п. 3 ст. 8 Хартії. Адміністративний нагляд також здійснюється «інспекторами публічного управління», які доповідають Міністерству внутрішніх справ, публічного управління і децентралізації. Фінансовий нагляд здійснюється відповідним відділом Міністерства фінансів (рішення також може бути оскаржене в судовому порядку, що відповідає п. 3 ст. 8 Хартії).

¹ Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

19. У п. п. 1, 2 ст. 9 Хартії, насамперед, йдеться про забезпечення свободи органів місцевого самоврядування вільно визначати пріоритети фінансової діяльності. Цей принцип полягає в тому, що між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, яке воно виконує, має бути адекватне співвідношення. Зазначеного співвідношення потрібно особливо суворо дотримуватись щодо спеціально переданих органам місцевого самоврядування повноважень.

Нормативне регулювання фінансової основи місцевого самоврядування в деяких зарубіжних країнах здійснюється за посередництвом конституційних приписів (окремі розділи, присвячені фінансам і бюджетам містяться в основних законах Іспанії, ФРН, Швейцарської Конфедерації та ін.). При цьому окремі питання фінансової основи місцевого самоврядування (місцевих бюджетів, місцевих податків і зборів тощо) у цих країнах регулюються спеціальними нормативно-правовими актами. У конституціях новітніх держав, зазвичай, містяться окремі розділи присвячені місцевому самоврядуванню (Естонія, Литва, Болгарія, Польща, Словенія, Угорщина, Албанія, Чехія та ін.), які можуть включати декілька норм щодо місцевих бюджетів тощо.

Водночас, принцип, закладений п. 2 ст. 9 щодо відповідності (в оригіналі «пропорційності») фінансових ресурсів функціям (в оригіналі «компетенції») органів місцевого самоврядування, що передбачені конституцією або законом на практиці часто виявляється таким, що не може бути належним чином реалізований.

Так, наприклад, незважаючи на рекомендації КМРВ РС щодо реформування місцевої системи податків у ФРН, німецькі центральні власті обрали інший шлях відновлення і посилення фінансової спроможності місцевих властей, який передбачав стабілізацію або збільшення частки місцевих властей у податкових надходженнях. При цьому, як згодом було відзначено Конгресом, досягли значного успіху. У результаті роль Федерації у фінансах місцевих властей була значно послаблена, у тому числі, й завдя-

ки тому, що з 2006 р. вона не має права передавати обов'язкові повноваження місцевим властям та/або фінансувати їх. Німецькі власті також дослухалися до рекомендацій Конгресу щодо створення органу, який би узгоджував інтереси представників як виконавчої, так і законодавчої влади федерації, а також представників муніципалітетів, міст і зборів земель щодо перегляду фінансової ситуації органів місцевого самоврядування, а також займався виробленням пропозицій щодо її покращення. Таким чином, у 2010 р. була створена Муніципальна фінансова комісія, основним завданням якої була раціоналізація завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, перегляд існуючих «стандартів» та ролі і місця місцевих інтересів у законодавчому процесі, а також вилучення податку на підприємницьку діяльність з місцевих бюджетів. Водночас, під час роботи Комісії так і не було досягнуто згоди із зазначених питань і вона припинила свою діяльність у 2011 р. Стосовно закріплення принципу адекватності фінансових ресурсів у законодавстві усіх земель, рекомендації Конгресу були повністю враховані. Однак, на думку останнього, законодавче закріплення цього принципу ще не означає, що уряд не буде продовжувати перекладати фінансовий тягар на органи місцевого самоврядування¹.

20. Пункт 3 ст. 9 передбачає, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. У свою чергу, п. 4 установлює принцип диверсифікованості та підвищувальний характер фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування.

Фундаментальним обов'язком місцевих виборних представників є пошук співвідношення між користю від забезпечених органами місцевого самоврядування послуг та податковим тягарем платників податків. Загальновизнано, що центральні або

¹ Local and regional democracy in Germany CG (22) 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

регіональні закони можуть встановлювати загальні межі щодо повноважень органів місцевого самоврядування в сфері оподаткування. Однак, вони не повинні перешкоджати ефективному проходженню місцевих фінансових процесів.

Незважаючи на те, що у зарубіжних країнах доходи місцевих бюджетів формуються по-різному, головними доходними джерелами майже всіх місцевих бюджетів у всіх державах світу є податки та збори (загальнодержавні та місцеві). У міжнародній термінології місцеві податки та збори визначаються як локальні податки, які становлять основу доходної частини місцевих бюджетів більшості західних країн. Загалом, розрізняють дві групи місцевих податків. Першу групу становлять власні податки, які діють у межах певної адміністративної одиниці та надходять до місцевих бюджетів у повному обсязі, а контроль за їх стягування здійснюють органи місцевого самоврядування. Другу – загальні, які передбачаються в державному бюджеті на користь місцевих органів (ставки визначаються державою і не можуть змінюватися органами місцевого самоврядування).

Так, Конституція Фінляндії (ст. 121) встановлює право муніципалітетів стягувати муніципальні податки¹. Загалом, місцевий річний бюджет складається з податків, державних трансфертів, різних зборів і доходів від операцій з майном. Майже половину муніципальних доходів становлять податок на прибуток, на нерухомість та частина загальних податків (що зараховуються до місцевих бюджетів). У Норвегії право муніципалітетів стягувати місцеві податки обмежується максимальними ставками, що визначаються Парламентом². Загалом, найбільші надходження муніципалітети Норвегії отримують з власних та загальних податку на прибуток та нерухомість. У Данії та Швеції достатньо велика

¹ La Constitution de la Finlande. Traduction non officielle. Ministère de la Justice, Finlande [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

² Local government in Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https:// www. regjeringen.no/en/dep/krd](https://www.regjeringen.no/en/dep/krd)

частина місцевих податків у структурі місцевих доходів¹. З одного боку, це свідчить про високий ступінь фінансової автономії. Водночас податкова база в муніципалітетах і регіонах є різною, що зумовлює значні регіональні відмінності та нерівномірність розвитку між заможними та бідними муніципалітетами.

21. Положення, встановлені у пунктах 5, 6 та 7 ст. 9 Хартії, передусім, спрямовані на захист слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування.

Загально визнано, що стратегічною метою державної політики фінансового вирівнювання є сприяння динамічному, збалансованому соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих територій шляхом раціонального управління державними та місцевими бюджетними ресурсами. Головні завдання сучасної політики фінансового вирівнювання полягають у забезпеченні повного виконання фінансових зобов'язань держави щодо надання суспільних послуг на встановленому мінімально гарантованому рівні, а також в усуненні дестимулюючих чинників і посиленні стимулюючих функцій, насамперед у напрямі заохочення органів місцевого самоврядування до збільшення власних доходних джерел. При цьому найважливішими критеріями реалізації вказаних завдань є: відповідність політики вирівнювання загальнодержавним, регіональним і місцевим інтересам; здатність системи вирівнювання забезпечити реалізацію цих інтересів; сприяння економічному розвитку депресивних територій; реальна можливість усунути територіальні диспропорції у забезпеченні бюджетними ресурсами. Фінансове вирівнювання здійснюється певними інструментами – міжбюджетними трансфертами.

Загалом, у зарубіжних країнах сформувалася розгалужена система трансфертів. Вони є інструментом проведення державної регіональної фінансової політики. За допомогою трансфер-

¹ Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>; Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>

тів: (а) здійснюється фінансове вирівнювання; (б) фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження); (в) забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів; (г) компенсуються втрати окремих громад через додаткові витрати на послуги, якими користуються жителі інших територіальних колективів.

Трансферти поділяються на чотири групи: розподілені податки; гранти; субвенції; та інші. У свою чергу, гранти поділяються на дві групи: специфічні гранти («субвенції»), які мають цільовий характер; генеральні гранти, які не обумовлюються конкретною метою їхнього витрачання (Швеція, Данія, Норвегія та ін.)¹. Так, наприклад, відповідно до податкового законодавства ФРН муніципалітетам можуть надаватися гранти як з федерального так і бюджету земель (як загальні, так і для виконання конкретних проектів).

Так, наприклад, у Фінляндії у 1993 році система дотацій державного бюджету на конкретні послуги була реформована, і натомість утворена система з більш автономними надходженнями й пропорцією загальних дотацій². Метою національної системи дотацій є вирівнювання можливостей муніципалітетів з різними рівнями доходів і видатків для того, щоб мешканці муніципалітетів отримували базові державні послуги (освіту, соціальне забезпечення та охорону здоров'я), а їх податковий тягар при цьому залишався обґрунтованим. Урядові дотації, які отримують органи місцевої влади, містять компоненти вирівнювання як щодо по-

¹ Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE>; Local and regional democracy in Denmark – CG (12) 8 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889893&Site=COE>; Local government in Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.regjeringen.no/en/dep/krd>

² Local and regional democracy in Finland CG (21) 13 Rev [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1845013&Site=COE>

треб, так і щодо ресурсів. Вирівнювання потреб враховує низку показників, включаючи кількість населення, його демографічну структуру, кількість користувачів муніципальних послуг і спеціальні умови, такі, як невелика кількість населення або невелика його густина, рівень безробіття, двомовність і велика кількість островів. Види зваження критеріїв обговорюються між міністерствами й Асоціацією місцевих і регіональних органів Фінляндії, яка виступає від імені органів місцевої влади. Після цього узгоджені зваження критеріїв закріплюються в законі.

Компонент вирівнювання ресурсів спрямований на вирівнювання економічних відмінностей між органами місцевої влади і залежить від загальної суми оподатковуваних доходів кожного муніципалітету. Всі муніципалітети, в яких обсяги податкових надходжень на душу населення складають менше ніж 90% від середнього показника всіх муніципалітетів, отримують різницю у формі дотації (вирівнювання) з державного бюджету. Видатки державного бюджету на муніципалітети, податкові надходження яких перевищують 90% від середнього показника всіх муніципалітетів, зменшуються на 40% суми перевищення зазначених 90%. Фактично, це означає, що вирівнювання фінансується за рахунок трансфертів між муніципалітетами (як і в інших скандинавських країнах), а не за рахунок коштів державного бюджету¹.

22. Пункт 8 ст. 9 закріплює можливість доступу органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу з метою здійснення позик інвестиційного капіталу, що здійснюється в межах закону.

Для органів місцевого самоврядування є дуже важливим мати змогу брати позики для здійснення інвестицій. Однак, можливі джерела такого фінансування неминуче залежать від структури ринку капіталу кожної окремої країни, а також процедур та умов доступу до таких джерел, які можуть бути визначені в законодавстві.

¹ Local and regional government Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.localfinland.fi>

Традиційно їхня роль була значно обмежена, але у 80-ті роки у європейських країнах відбувається інтенсивне зростання різноманітних позик, які здійснюються місцевою владою. Найбільш поширеною формою довготривалих позик є заставні листи і муніципальні облігаційні позики. Основна форма короткострокових позик – бони. Процентна ставка по запозиченнях устанавлюється місцевою владою з урахуванням рівня проценту на ринку запозичених капіталів у момент випуску, строку запозичення, а також стану місцевих фінансів.

Так, ч. 2 ст. 112 Закону Польщі про державні фінанси устанавлено, що дефіцит бюджету одиниці місцевого самоврядування у Польщі може покриватися надходженнями від: продажу цінних паперів, емітованих такою одиницею; кредитів, узятих у банках країни; позик; приватизації майна одиниці місцевого самоврядування; суфіциту (тобто – профіциту) відповідного місцевого бюджету з попередніх років¹.

У Болгарії згідно зі ст. 10 (1) Закону про місцеві бюджети бюджетний дефіцит, затверджений рішенням місцевої ради, може фінансуватися шляхом випуску цінних паперів (тобто облігацій місцевої позики), отримання кредитів у фінансових установах або за рахунок позабюджетних доходів і джерел. Муніципалітети мають право планувати річний бюджет з дефіцитом до 10% загальних планованих доходів².

23. Пунктом 1 ст. 10 окреслено межі співробітництва органів місцевого самоврядування, у тому числі, можливість створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

Цей пункт присвячений співробітництву між органами місцевого самоврядування на функціональній основі, зокрема, з ме-

¹ Report on local and regional government in Poland – CG (9) 21 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887443&Site=DC>

² Local and regional democracy in Bulgaria CG (21) 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1844369&Site=COE>

тою підвищення ефективності через спільні проекти, або виконання завдань, які вони не в змозі виконати самостійно. Подібне співробітництво може призводити до створення консорціумів або федерації органів влади, хоча правова база для створення таких органів може бути визначена у законодавстві.

Законодавство більшості європейських держав передбачає право органів місцевого самоврядування об'єднуватися для вирішення спільних завдань. Так, місцеві власті Греції можуть створювати консорціуми муніципалітетів та комун з метою виконання завдань, що становлять спільний інтерес (наприклад, придбання устаткування та обладнання, вироблення програм розвитку).

Закон Сербії про місцеве самоврядування у ст. 13 передбачає можливість об'єднань органів місцевого самоврядування співробітничати задля виконання спільних цілей, планів і програм розвитку та інших потреб, що мають спільний інтерес¹. З цією метою вони мають право об'єднувати свої ресурси і установлювати спільні органи, компанії, інституції та інші організації і департаменти в межах, визначених законом і статутом. Такі об'єднання уповноважують інші органи (сільські муніципалітети, міста) діяти від їх імені та формувати ліги місцевих властей. У цілому, можна зазначити, співробітництво сусідських муніципалітетів є доволі поширеним і здійснюється з метою забезпечення місцевих публічних послуг в галузі соціального захисту, охорони здоров'я тощо.

24. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування встановлюється п. 2 ст. 10 Хартії.

Цей пункт присвячений асоціаціям, цілі яких є більш загальними, ніж функціональні, та метою яких є представлення інтересів всіх органів місцевого самоврядування окремого рівня

¹ Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

або всіх органів місцевого самоврядування регіонального чи національного рівня.

У законодавстві про місцеве самоврядування більшості пострадянських країн, а також колишніх країн соціалістичного блоку (країн-членів Європейського Союзу) міститься дозвіл органам місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації всередині країни та входження в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації до міжнародних асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. При цьому, у деяких європейських державах, зокрема в Албанії таке право у місцевих рад відсутнє.

Натомість, Конституція та Закон про місцеве самоврядування Хорватії встановлює право на створення асоціацій місцевих і регіональних органів самоврядування, які можуть спільно діяти як усередині держави, так і співпрацювати з відповідними асоціаціями за її межами. Так в Хорватії існують Асоціація Міст, Асоціація Муніципалітетів (та Союз цих двох асоціацій) та Асоціація Округів (створена у 2003 р.) Незважаючи на те, що рівень консультацій цих асоціацій із урядом є різним, вони мають сильну підтримку окремих властей і відіграють суттєву роль щодо представництва спільних інтересів¹.

Згідно з положеннями Федерального Основного Закону ФРН та законодавством земель місцеві власті можуть співпрацювати та створювати консорціуми з метою представництва спільних інтересів та входити до міжнародних асоціацій місцевих і регіональних властей. Однак, КМРВ РЄ звертає увагу на те, що в Німеччині центральна влада недостатньо серйозно ставиться до таких асоціацій. Зокрема, щодо їх участі у процесі вироблення та прийняття рішень центральними органами, що можуть зачіпати місцеві інтереси вони беруть суто формальну участь і майже не впливають на кінцевий результат. Лише у деяких землях це право реалізується на практиці (наприклад, відповідно до

¹ Local and regional democracy in Croatia CG (14) 21 Rep [Електронний ресурс].
–Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1198999&Site=COE>

конституції Нижньої Саксонії при прийнятті рішень, що можуть зачіпати інтереси місцевих властей, думка їх асоціацій повинна бути попередньо заслухана)¹.

25. Пункт 3 ст. 10 розширює межі співробітництва органів місцевого самоврядування і передбачає можливість співпраці з органами місцевого самоврядування інших держав.

Необхідно зазначити, що безпосереднє співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн повинно дозволятися, однак шляхи такого співробітництва мають відповідати правовим вимогам (зазвичай закріплюються у відповідних національних законодавчих актах), які можуть існувати в кожній країні, та знаходитись в межах відповідних повноважень органів місцевого самоврядування. Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування та муніципальних асоціацій здійснюються на правовій основі шляхом підписання угод (договорів) про співробітництво (поріднення, партнерство, дружбу та взаємодопомогу, спільну діяльність тощо), у яких закріплюються головні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії.

Водночас, наприклад, у Словацькій Республіці транскордонне співробітництво між місцевими властями є делікатним політичним питанням. З одного боку, деякі міста та містечка можуть установлювати партнерство з містами інших держав на добровільних засадах і на основі партнерських угод. Такі угоди укладені із Польщею, а також Чехією. З другого боку, Словаччина не виявляє особливої заінтересованості бути зв'язаною багатосторонньою угодою транскордонного співробітництва з певними країнами (зокрема, Угорщиною). Однією з причин є те, що така угода може сприяти довготривалому транскордонному співробітництву між муніципалітетами південної частини Словаччина і містами Угорщини. Це може сприяти збільшенню

¹ LocalandregionaldemocracyinGermanyCG(22)7[Електроннийресурс].–Резимдоступу:<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

ваги Угорщини у місцевих справах, що сприймається з острахом політичним сектором Словаччини. Однак, на переконання КМРВ РЄ це не повинно створювати перепон у розвитку транскордонного співробітництва¹. Адже, незважаючи на те, що пункти 2 і 3 ст. 10 Хартії не були взяті до виконання Словаччина підписала і ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво. Хорватія також підписала і ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, яка набрала чинності 18 грудня 2003 р. Відповідно до положень Конвенції, Хорватія зобов'язана прагнути усунути будь-які перешкоди для транскордонного співробітництва і забезпечити властям, які задіяні у такому співробітництві підтримку. При цьому КМРВ РЄ також неодноразово звертав свою увагу на стан справ, пов'язаних із забезпеченням права асоціацій у Хорватії на співробітництво з органами місцевого самоврядування інших держав (особливо щодо реальної підтримки співробітництва).

26. Стаття 11 установлює право органів місцевого самоврядування використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування.

Насамперед, йдеться про доступ органів місцевого самоврядування до: (а) відповідного суду, або (б) еквівалентного, незалежного, законного органу, який має повноваження вирішувати та надавати відповідні консультації щодо того, чи відповідає та чи інша дія, бездіяльність, рішення, або інший адміністративний акт закону. У більшості конституцій зарубіжних держав проголошується не лише автономія та незалежність органів місцевого самоврядування, а й право органів місцевого самоврядування захищати свої права в судовому порядку.

¹ Report on Local and Regional Democracy in Slovak Republic - CG (8) 5 Part II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887471&Site=COE>

Таке право, зокрема, забезпечено ст. 128 Конституції Хорватії¹, відповідно до якої Конституційний Суд Республіки вирішує справи як щодо конституційності законів, так і розглядає скарги на дії/рішення органів публічної влади (включаючи органи місцевого і регіонального врядування) на предмет порушення конституційного права на місцеве і регіональне врядування. На розвиток конституційних положень спрямовані відповідні норми Конституційного акту про Конституційний Суд Республіки Хорватія 1999 р. Так, ст. 62 Акту забезпечує право кожного на конституційну скаргу у разі, якщо дії або рішення державного органу, органу місцевого, регіонального самоврядування або іншого органу порушують права людини, гарантовані Конституцією або право на місцеве та регіональне врядування.

Поряд з цим, ст. 36 Акту закріплюється можливість представницького органу відповідного утворення муніципального або регіонального рівня звертатися до Конституційного Суду з вимогою розгляду питання щодо конституційності закону, що регламентує порядок організації, діяльності або фінансового забезпечення утворень муніципального або регіонального самоврядування. Таке звернення повинно бути негайно розглянуто (протягом 30 днів).

У деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях – регіональних та місцевих уповноважених з прав територіальних громад. Так, наприклад, в Італії в усіх політико-територіальних одиницях запро-

¹ The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia encompasses the Constitution of the Republic of Croatia (as published in the official journal of the Republic of Croatia, Narodne novine, no. 56/90, 135/97, 8/98 – consolidated text, 113/2000, 124/2000 – consolidated text, 28/2001, 41/2001 – consolidated text, 55/2001 – correction) and the Amendments to the Constitution of the Republic of Croatia published in Narodne novine, no. 76/2010, in which the date of their entry into force is indicated [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>

ваджено інститут громадського захисника («difensore civico»)¹. У ФРН у землі Рейнланд-Пфальц діє Повірений громадян, який підпорядковується зборам цієї землі². У Швейцарії уповноважений обирається муніципальною радою, але є незалежним від неї. Виконання покладених на нього обов'язків є несумісним із будь-якою іншою роботою або діяльністю (якщо немає спеціального дозволу президії ради). Доступ до уповноваженого мають як громадяни, так і іноземці, чиновники (можуть звертатися з внутрішніх питань державної служби). Основним його завданням є посередництво між громадянином та адміністрацією, а основним інструментом – доповіді депутатам міської ради, які розглядає контрольна комісія (доводяться до відома населення, зокрема, за допомогою ЗМІ).

ВИСНОВКИ

На сучасному етапі державного і суспільного розвитку у різних європейських країнах функціонування органів місцевого самоврядування стало основою демократичного державного режиму та засобом реалізації громадянами певної адміністративно-територіальної одиниці права на самовизначення. Існування та функціонування місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю розумної децентралізації влади і врахування принципу субсидіарності, адже надання громадянам права самостійно вирішувати власні проблеми безпосередньо впливає на дієвість та ефективність процесу реалізації публічної влади території всієї держави.

¹ Structure and operation of local and regional democracy. Italy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548646&SecMode=1&DocId=1349756&Usage=2>

² Local and regional democracy in Germany CG (22) 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress>

На підставі проведеного аналізу, можна підсумувати, що Європейська Хартія місцевого самоврядування як базовий документ у системі європейських стандартів місцевого самоврядування суттєвим чином впливає на діяльність суверенних держав та їх демократичних інститутів, підштовхуючи її до удосконалення її змісту та компетенції, створює нормативно-правові умови для розвитку місцевої демократії та муніципалізму. Незважаючи на те, що системно-структурна організація та функціональна характеристика місцевого самоврядування обумовлені формою територіальної організації держави, існуючою моделлю місцевого управління, а також ступенем централізації взаємовідносин місцевих органів з органами державної влади та багатьма іншими чинниками, можна стверджувати, що основне своє призначення – закладення єдиних демократичних принципів формування та розвитку інституту місцевого самоврядування – Хартія виконує.