

Петришина М. О.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Петришин О. О.,

*кандидат юридичних наук, завідувач сектору порівняльного правознавства
Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ІНСТИТУЦІЙНА ТА СИСТЕМНО-СТРУКТУРНА ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Стаття присвячена аналізу особливостей різних систем місцевого самоврядування. На основі аналізу виокремлено інституційні та системно-структурні характеристики, а також основні тенденції їх сучасного розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування, системи місцевого самоврядування, інститути муніципальної влади, системно-структурна організація місцевого самоврядування.

Статья посвящена анализу особенностей разных систем местного самоуправления. На основе анализа выделены институциональные и системно-структурные характеристики, а также основные тенденции их развития сегодня.

Ключевые слова: местное самоуправление, системы местного самоуправления, институты муниципальной власти, системно-структурная организация местного самоуправления.

The article is devoted to the analysis of different local self-government systems. Institutional, systemic and structural characteristics and the main tendencies of modern development of local self-government are studied.

Key words: local self-government, local self-government systems, institutes of municipal democracy, systemic and structural organization of local self-government.

Актуальність дослідження обумовлена складними та неоднозначними процесами взаємопроникнення правових систем сучасності, що особливо яскраво виявляється у взаємовпливі на становлення та еволюцію не лише системи державної влади, а й місцевого самоврядування в країнах світу. Постановка проблеми. У юридичній літературі присвяченій місцевому урядуванню, прийнято виділяти такі основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, континентальна, скандинавська, іберійська, «радянська» [29; 32]. Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас така класифікація є досить умовною, адже сьогодні у зарубіжних країнах спостерігається тенденція до їх зближення. Метою статті є вивчення особливостей різних систем місцевого самоврядування та виокремлення тенденцій їх існування і реформування сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Так, у багатьох країнах світу, (континентальній Європі, франкомовній Африці тощо) поширилась континентальна (французька) модель місцевого управління, яка базується на поєднанні державного

управління і місцевого самоуправління. Її специфіка безпосередньо пов'язана з особливостями історичного розвитку Франції, в якій головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях [28].

Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 р., система місцевого самоврядування в цій країні складається з 5-ти рівнів. До її складу входять 22 регіони та 5 так званих заморських регіонів, що розташовані за межами континентальної Франції, але мають політичний статус подібний до звичайної метрополії. До їх складу входять 96 департаментів та відповідно 5 заморських департаментів. Париж має одночасно статус комуни та департаменту. Найнижчою ланкою є муніципалітети (комуни) в кількості 36,681 (дані на січень 2015 р.). Таку високу кількість комун можна пояснити історичним розвитком цієї держави. Важливим чинником є багатонаціональність Франції. За своїми характеристиками комуни суттєво різняться. Кожна комуна вправі обирати мера та муніципальну раду, які мають однаковий обсяг повноважень в незалежності від кількісних/територіальних характеристик комуни. З 1982 р. комунам наданий спеціальний статус та можливість поділу на муніципальні райони (municipal

arrondissements), якими є Париж, Ліон та Марсель. Документом, що детально регулює діяльність комун є Кодекс колективних територіальних одиниць «Code général des collectivités territoriales» 1996 р.

Відповідно до Закону «Про децентралізацію» від 2 березня 1982 р. регіональні органи не мають законодавчих повноважень та мають право стягувати податки на власній території, частина їх бюджету покривається за рахунок державних дотацій та субвенцій. До компетенції регіональних органів входять питання освіти, транспорту та інвестиційної діяльності. Департаменти, у свою чергу, можуть поділятися на райони (райони департаментів – arrondissements) та кантони. Управління департаментами здійснюється шляхом створення виборних генеральних рад (conseil général) та обрання їх керівників. До їх компетенції входять загальні питання розвитку муніципальної інфраструктури, частина з яких на початку 2000 р. була передана на регіональний рівень. Нагляд з боку держави здійснюється за рахунок створення посади префекту, який представляє інтереси держави.

Одним з найбільш ефективних прикладів організації та функціонування місцевого самоврядування на основі континентальної системи є Німеччина. На її території, на фундаменті історичних традицій, та втілюючи в життя усі сучасні реформи, діє низка різноманітних моделей. Наприклад, Південнонімецька рада (землі Баден-Вюртемберг, Баварія), де представницьким органом є рада громади, а головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради – бургомістр (обербургомістр), який обирається безпосередньо населенням і у зв'язку з цим має сильні позиції в системі місцевого самоврядування [2]. У багатьох випадках він без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері тощо [30]. Більш збалансованою можна назвати модель «неправильного» магістрату (Шлезвіг-Гольштейн, Гессен, Бремен). Для неї характерна наявність двох організаційно та функціонально відокремлених колегій: зборів радників громади та виконавчого органу – магістрату. Однак, роль магістрату посилюється за рахунок зборів: магістрати можуть оскаржувати незаконні рішення зборів, що дозволяє першим контролювати других. У свою чергу глава магістрату може оскаржувати рішення магістрату. Бургомістерська модель (Рейнланд-Пфальц [17], Саар, гро-

мади Гессена з населенням до 1500 осіб) має дві модифікації – «дуже сильного» та «сильного» бургомістра. У першому разі бургомістр посідає незалежну позицію щодо ради громади. Він очолює раду, має право додаткового голосу, якщо голоси радників розподіляються порівну; опротестовує рішення ради тощо. «Сильний» бургомістр користується аналогічними правами, однак за деякими винятками, (позбавлений права оскаржувати рішення ради). Внаслідок рецепції деяких форм управління муніципальними справами США, сформувалася так звана Північнонімецька рада (Північний Рейн-Вестфалія, Нижня Саксонія). Її становлять рада громади, директор, її комітет, де провідна роль належить директору громади [8].

Визначаючи компетенцію громад слід звернути увагу на норму Основного закону ФРН (п. 2 ст. 28), яка описує її як «усі справи місцевого співтовариства». Під цим Федеральний Конституційний суд Німеччини розуміє «ті потреби і інтереси, які мають своє коріння в місцевому співтоваристві чи мають якість відношення до нього» (ухвали Конституційного Суду ФРН 79, 127, 151). При цьому Конституційний Суд виходить з розуміння громади не як «управлінської одиниці», а як об'єднання жителів. Йдеться про аспекти, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади і мають для них значення саме як для членів даного муніципального утворення. Так, громади отримують виключну компетенцію, однак можуть наділятися і державними повноваженнями. Завдання, що виконуються самоврядуванням громад можуть носити як добровільний, так і обов'язковий характер. У першому випадку громади можуть самостійно вирішувати, чи будуть вони взагалі займатися цим питанням і яким чином. У другому – необхідність виконання обов'язків визначена в законному порядку, і громади вільні лише при виборі способів їх виконання. Райони натомість не мають конкретно визначеної сфери діяльності, гарантованої Конституцією. В рамках своєї території відповідають за вирішення питань, які перед ними ставить законодавець. З другого боку, законодавець несе обов'язок щодо наділення їх компетенцією у відповідному обсязі. Держава активно використовує райони та їх керівних чиновників для вирішення державних завдань. Глава району в Німеччині є одночасно виборною посадовою особою місцевого самоврядування, який очолює районну адміністрацію, і державним службовцем, відповідальним за ре-

алізацію державних повноважень, делегованих очолюваному ним району.

В межах англосаксонської моделі, яка отримала поширення у Великобританії, США, Канаді, Австралії та інших державах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для цієї моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б «опікували» представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи (США). Значними повноваженнями за такої моделі наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів [31]. Контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється опосередковано, через центральні органи, а також суд. Проте реформи останніх років свідчать про значне розширення самоврядних повноважень, що дає можливість стверджувати про заінтересованість цих держав у наявності спроможного місцевого самоврядування.

Організація та функціонування місцевого самоврядування у Великій Британії різняться залежно від багатьох факторів. Територія Англії, наприклад, з 1994 р. поділена на 9 регіонів. Органи місцевого врядування у Лондоні, який є одним з вказаних регіонів, представлені виборною посадою мера та асамблеї (або зборів). Інші регіони, після ліквідації агенцій регіонального розвитку в 2012 р. втратили свої позиції, а збори лідерів місцевих асоціацій мають лише консультативний характер. Поза регіональним рівнем, та виключаючи місто Лондон, існують дві різні моделі місцевого врядування. В деяких регіонах існують ради графств, до повноважень яких належать питання освіти, санітарії, стратегічного планування тощо. Останні поділяються на районні або окружні ради, що видають більш вузьким колом питань. Усі ці ради є виборними. В інших регіонах функціонує один унітарний рівень місцевого самоврядування. Місто Лондон та острови Сциллі мають статус «*sui generis*», що визначає унікальність їх правового статусу. Подальший поділ є досить різноманітним та неоднозначним. Критерієм для поділу, насамперед, є чисельність населення територіальних одиниць. Наприклад, існує 36 густонаселених округів, 27 округів, за якими не закріплений статус міського, та більшість з яких носить історично сформульовану при-

ставку «-шир» ('-shire'). Наступним, після окружного рівня йде поділ на райони. Вони займаються локальними справами та є базовими одиницями організації місцевого самоврядування та управління.

Місцеве самоврядування в Англії пройшло складний шлях реформування, останні зміни до актів, що регулюють їх діяльність прийняті нещодавно. Адміністративно-територіальний поділ змінювався неодноразово, створювалися і нові органи. Деякі органи були ліквідовані або їм був наданий консультативний характер. На відміну від США, система органів місцевого самоврядування Англії є більш зрозумілою, але важливу роль у їх формуванні відіграють територіальні та історичні особливості регіонів, традиції та звичаї.

В Шотландії місцеве самоврядування базується на 32-х унітарних утвореннях (областях), органами управління яких є відповідні ради. Члени рад обираються раз на чотири роки. На даний час таке формування регламентоване Актом про місцеве самоврядування (Шотландія) 1994 р. Варто відмітити, що більша частина фінансування цих органів забезпечується органами державної влади, а інші витрати покриваються за рахунок місцевих податків. Ради мають право обирати голову ради, офіційною назвою якого є лорд-мер (посада є еквівалентною посаді мера в інших частинах держави), та його заступника. У межах цих одиниць присутні спеціальні службовці, що відповідають за адміністративний нагляд. Найменшим елементом системи органів місцевого самоврядування та управління в Шотландії є ради общин. Зазвичай вони займаються більш локальними справами та можуть надавати консультації.

Основним актом, що регулює організацію і діяльність органів місцевого самоврядування у США є Конституція. Однак сам спосіб регулювання відрізняється від звичайного закріплення основних його принципів. Десята поправка визначає, що всі повноваження, які не віднесені Конституцією до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливості щодо втілення широкого спектру моделей місцевого самоврядування. Положення, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування містяться у конституціях штатів, в деяких випадках вони більш деталізовані, в інших – включають лише незначну кількість базових норм, що більшою мірою направлені на обмеження діяльності цих органів.

Систему органів місцевого самоврядування США можна поділити на такі типові рівні: 1) органи місцевого самоврядування округу або графства; 2) міський рівень або рівень так званих «тауншипів»; 3) муніципальні управління; 4) спеціальні місцеві органи або зібрання. Штати поділяються на окремі округи або графства. При цьому, не всі округи мають свої муніципальні органи, а деякі великі міста, або консолідовані міста-округи мають одночасно статус міста та округу. У разі, якщо територія не закріплена за округом або графством, усі муніципальні послуги надаються або органами нижчого рівня, або органами штату. Міста або тауншипи – передбачені конституціями штатів органи місцевого самоврядування, що створюються для управління конкретними територіями, поділ яких залежить від географічного поділу округів.

Особливий статус мають міста у 6 штатах (Масачусетс, Род Айленд, Коннектикут, Нью-Гемпшир, Вермонт та Мейн) окремого утворення – Нової Англії. Юридично вони включені до системи міст та тауншипів, хоча фактично є муніципальними корпораціями. Міста в них мають ширші повноваження, використовуючи при цьому всі повноваження та можливості що зазвичай надаються округам, графствам містам та іншим штатам.

Муніципальний рівень – утворення, що здійснюють місцеве самоврядування на конкретних територіях. Існують різні види муніципальних утворень, що більшою мірою визначаються розмірами та чисельністю населення – від дуже незначних (38 жителів селища Лейзі Лейк у Флориді) до крупних (місто Нью-Йорк, населення якого більше 8 млн. жителів). Муніципальні органи в крупних містах поділяються на менші – районні або інші органи. Повноваження та завдання місцевих органів відрізняються, але, в основному, є однотипними: місцеве планування, економічний розвиток міста (туризм тощо), публічні роботи (будівництво тощо), парки та рекреація, поліція, пожежна охорона, податки, транспорт, інформаційні технології, місцеве судочинство. У більшості випадків утворення муніципального рівня співпрацюють з органами округів. Однак існують виключення, коли деякі міста отримують статус «незалежного міста», або об'єднаного міста-округу.

Спеціальні округи або утворення можна умовно поділити на дві категорії: шкільні округи та інші спеціальні округи. Шкільні округи

являють собою суб'єкти повноважень, що характеризуються фінансовою та управлінською автономією, та спрямовують свою діяльність на покращення умов надання освіти у школах та інших закладах усіх рівнів, що не регулюються відповідними органами округів, тауншипів або міст. Інші спеціальні округи також мають усі характерні для шкільних, характеристики, але їх діяльність не зачіпає вищевказані сфери інтересів. Зазвичай вони мають вузьке коло завдань.

Можна навести низку прикладів що підкреслюють різноманітність підходів до формування систем місцевого самоврядування. Наприклад, у штаті Аляска, округи, або графства носять назву «бороу», а їх організація та діяльність регулюється та здійснюється аналогічно до округів та графств в інших штатах. Зважаючи на те, що більшість території штату заселена незначною мірою, її заселена частина об'єднана у так зване «Неорганізоване Бороу», що виходячи зі своєї назви, не має своїх органів самоврядування та управління, натомість управляється безпосередньо відповідними органами штату. Штат Каліфорнія, в свою чергу, має зовсім інші, часто перекриваючі один одного рівні органів місцевого самоврядування, що утворюються на рівні міст, графств або округів та консолідованого міста-округу Сан-Франциско, що має право видавати місцеві акти (ординації) та низку інших повноважень. Загалом штат поділений на 58 округів (графств), історично в цьому штаті відсутні тауншипи або невеликі селища (вілліджи) та ін.

Важливим елементом, що характеризує правовий статус місцевих органів влади, є муніципальні хартії, які мають більшість муніципалітетів. За загальним правилом за відсутності конституційних обмежень легіслатура штату вправі приймати, скасовувати і змінювати хартії муніципальних утворень. Державний контроль здійснюється внаслідок залежності цих органів від виконавчої влади штатів. Значна роль в цьому процесі належить «правилу Діллона», за яким муніципальні органи оперують лише наданими їм владою штатів повноваженнями. Таким чином, усі питання, що стосуються формування системи та органів місцевого самоврядування є більш доступними для місцевої громади, в той час як інші питання стають об'єктом надмірного адміністративного регулювання. Сьогодні механізм здійснення адміністративного регулювання полягає в тому, що будь-який з департаментів штату в межах своєї

компетенції контролює муніципалітети, використовуючи цілу систему методів (санкціонування, інструктування, інспекція тощо).

У свою чергу, Основний Закон Канади, що складається, зокрема, з таких конституційних законів, як Конституційні акти 1867 [20] і 1982 [21] рр., безпосередньо не регламентує організацію і діяльність органів місцевого самоврядування, а лише встановлює, що ці питання регулюються законодавством провінцій. Такий підхід уможливує існування і функціонування в кожній з провінцій унікальних систем місцевого самоврядування, а також врахування в законодавстві особливостей конкретної місцевості. При цьому такий спосіб регламентації також має свої недоліки. Такі фактори, як щільність і специфіка національного складу населення провінції, географічне положення, економічна і політична ситуація в регіоні – все це в сукупності впливає на визначення структури, порядку формування та функціонування органів місцевого самоврядування в кожній провінції. Свої повноваження останні отримують від органів влади провінції, тому вони дуже обмежені у вирішенні фінансових питань (оподаткування, витрати податків і т. ін.). Існує приблизно 3700 місцевих органів влади, в роботі яких задіяні 345 000 чоловік. Така кількість приблизно відповідає формулі один працівник на 91 душу населення, що дуже схоже з ситуацією в Австралії [26].

Схема організації органів місцевого самоврядування є складною. Так, в деяких провінціях існує кілька рівнів місцевого самоврядування: регіональні органи влади, округові, та управління конкретних муніципалітетів. Існують також спеціальні райони обслуговування в деяких великих необ'єднаних областях. На муніципальному рівні управи можуть приймати різні за розміром форми, від селищ до густонаселених міст. Існує велика кількість спеціальних органів, що мають вузьку компетенцію. Так, у провінції Онтаріо налічується не менше 2000 цих органів, в тому числі спеціальні органи охорони правопорядку, комунальні комісії, шкільні ради та інші специфічні утворення [4].

У Канаді місцеве самоврядування відіграє ключову роль одночасно як представник інтересів держави в цілому, і як орган управління та регулювання в більш локальних та конкретних питаннях. Органи місцевого самоврядування регламентують достатньо широкий спектр питань, включаючи транспорт, комунікації, планування та розвиток територій, рекреацій-

ні та культурні послуги [12]. До кола питань, що ними вирішуються входить також низка комерційних послуг, таких як водопостачання і каналізація. При цьому в таких провінціях, як Квебек, Онтаріо та Альберта, їх компетенція ширша, та включає в себе управління та контроль за наданням інших комерційних послуг, таких як електропостачання, телефонні послуги та навіть газопостачання тощо [23].

В масштабах повноважень органів місцевого самоврядування щодо керування соціальними службами та наданням комерційних послуг в різних провінціях існують суттєві розбіжності [17]. У Нью-Брансуїк, наприклад, такі сфери, як освіта, охорона здоров'я, правосуддя та соціальне забезпечення, контролюються безпосередньо органами влади провінції, в той час як більшість служб, такі як поліція, пожежна охорона, рекреаційні служба, служба землекористування, водопостачання і водовідведення, догляду і утримання місцевих доріг відносяться до муніципального відання [27]. При цьому, перевагою означеного вище способу розподілу повноважень є можливість детально регламентувати великий обсяг питань та оперативніше реагувати на повсякденні потреби. Форми та межі діяльності органів місцевого самоврядування визначаються законодавством провінції. Провінційні органи влади здійснюють контроль над органами місцевого самоврядування за допомогою законів, правил та апробованих принципів управління. Усі установчі документи та директиви, що приймаються органами місцевого самоврядування підлягають затвердженню провінційними [16]. Органи місцевого управління на практиці є досить обмеженими в своїх повноваженнях.

Наступна – скандинавська система самоврядування є також досить авторитетною у світі. Як характерний історичний приклад реалізації цієї системи можна привести модель організації та функціонування місцевого самоврядування у Швеції. Поділ на 2 500 міських і сільських територіальних громад, згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 р., ґрунтувався на давньому поділі на церковні парафії і проіснував до 1952 р., коли внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість громад зменшилась до 1037. Протягом 1962 – 1974 рр. відбувалася подальша реорганізація. Однією з головних причин став значний відтік населення в цей період із сільських місцевостей до великих міст, що призвів до економічного занепаду великих сільських громад. Від 1999 р. у Шве-

ції існує 289 муніципалітетів [14]. У цілому, злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні, але негативним наслідком цього процесу стало зменшення кількості обраних народних представників. Варто зазначити, що і сьогодні у Швеції проходить підготовка до реформи місцевого самоврядування.

В класичному розумінні під місцевим самоврядуванням вбачали наявність місцевих недержавних органів, що були наділені певними обмеженими повноваженнями щодо прийняття рішень на своїй території. До здобутків Швеції можна віднести такі класичні інструменти безпосередньої місцевої демократії як референдуми та місцеві збори. Найбільш сучасним актом, що регулює усі питання місцевого самоврядування в Швеції є Акт про місцеве врядування 1992 року («Local Government Act») [25]. Відповідно до цього акту органи місцевого самоврядування конкретного регіону та їх члени в праві вирішувати завдання та проблеми на власній території. Варто також відзначити, що більшість завдань, що виконуються цими органами, чітко врегульовані відповідними актами спеціального законодавства, такими як: Акт про локальні служби (Social Services Act 2001:453) [19], Акт про медичні послуги та послуги у сфері охорони здоров'я (the Health and Medical Services Act 1982:763) [14], Акт про дошкільну освіту, освіту першого та другого ступенів (the Education Act 1985:1100) [22]. Доцільно зауважити, що хоча місцеві органи і мають можливість вирішувати коло питань, що стосуються конкретного регіону, їх діяльність є чітко врегульованою відповідними актами.

Як і у ФРН, у Швеції також існує поділ обов'язків, на першочергові (обов'язкові) та необов'язкові (або добровільні). Однак у Швеції органи влади прямо не встановлюють обов'язки органів місцевого самоврядування, та не делегують їм повноваження. Натомість, держава закріплює коло завдань та межі їх розподілу між ланками органів місцевого самоврядування. Подібно до ФРН, центральні органи влади Швеції зберігають за собою можливість моніторингу активності місцевого самоврядування у будь-якому регіоні.

У Норвегії, в свою чергу, діють дві моделі місцевого самоврядування: ольдерменівська, або традиційна (з 1837 р.) і парламентська (з 1992 р.). Назва першої походить від Акту Ольдермена (Альдермена) 1837 року, яким вперше було закріплено права та обов'язки органів

місцевого самоврядування. Вона є класичним втіленням традицій континентальної правової системи. Реалізується ця модель через вибори ради (місцеві або окружні), які у свою чергу створюють виконавчі комітети (зі своїх членів), основним завданням яких є створення економічних та податкових планів розвитку на чотири роки. Останнім можуть надаватися інші права та обов'язки за рішенням ради. Парламентська модель функціонує лише у трьох великих містах країни та декількох графствах. Відповідно до парламентської системи, на прямих виборах обирається парламент міста (в Осло – це 59 осіб), із членів якого обирають міністрів до уряду міста. Кожний міністр відповідає за певну сферу міського розвитку. У норвезьких муніципалітетах розділені адміністративна та політична функції. Адміністрація муніципалітету, яку очолює призначений голова і до складу якої входять наймані чиновники, надає послуги населенню. Сьогодні розробляється модель реформи місцевого самоврядування в Норвегії на рівні регіонів. У державі вбачають за необхідне створення замість 19 графств 7-ми або 9-ти регіонів, що, означатиме і певний перерозподіл повноважень та відповідальності між місцевим і регіональним рівнями самоврядування.

Не зважаючи на те, що усі громади мають різні можливості та розміри території, усі вони, більшою мірою мають однаковий обсяг прав та обов'язків. Профільний Закон про місцеве самоврядування, від 25 вересня 1992 р. визначає основні правила організації муніципалітетів та окружних органів, відносини з наглядовими державними органами тощо. Вказаний акт не встановлює обсяг прав та обов'язків органів місцевого самоврядування. Ці питання охоплюються окремими законами. Державний контроль та нагляд реалізується через посаду губернатора. Він уповноважений перевіряти законність рішень органів місцевого самоврядування за власною ініціативою або за скаргами та зверненнями громадян. Окрім цього, деякі ключові економічні питання, такі як, заповнення та збільшення їх сум, потребують затвердження губернатором. Однак губернатор виступає захисником прав жителів громади, а не держави.

Іберійська модель характеризується значним ступенем централізації. За такої організації місцевого самоврядування функції останнього на всіх територіальних рівнях здійснюють обрані представницькі органи (ради, хунти, муніципалітети), а також обрані населенням або радою

одноособові виконавчі органи (префекти, алькади, регідори). Вони за посадою стають головами відповідних рад і водночас затверджуються центральною владою як її представники у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, зосереджуючи у своїх руках значну частину владних повноважень [30].

У більшості країн Лагінської Америки, в яких діють моделі, що засновані на цій системі, місцеве самоврядування довгий час «походило» від держави. Визначення муніципалітету в якості основного автономного блоку уряду в національній політичній системі було закріплено в конституції практично кожної держави в регіоні. Однак, нові конституції Колумбії (1991 р.) і Парагваю (1992 р., яка втратила чинність) дають визначення нації країни як «децентралізованої». У свою чергу Конституцією Бразилії 1988 р. вперше були конституційно закріплені муніципалітети. Частіше за все усі процеси реформування починаються з внесення відповідних положень до національних конституцій, наприклад, Мексики (1983 р.), Гватемали (1986 р.). Автономність місцевого самоврядування закріплюється трьома шляхами: політичним – забезпечення його виборності; адміністративним – надання можливості працювати без втручання держави в межах своєї компетенції; фінансовим – можливість стягувати податки та самофінансування. Окрім цього, конституції деяких держав закріплюють можливості щодо зміни рішень місцевого самоврядування лише в судовому порядку. Проте реальне становище органів місцевого самоврядування характеризується значним рівнем централізації.

Яскравим прикладом реалізації функціонування іберійської моделі є місцеве самоврядування в Бразилії. Остання є федеративною державою, але, на відміну від типових федерацій (США) муніципальні утворення у Бразилії створюються не штатами, а являють собою частину федерації, на рівні з ними. Ці утворення називають муніципіями (*município*), яких в країні налічується більше 5 000. Важливо відзначити, що муніципії сильно відрізняються за розмірами, і можуть бути досить значними за територією чи кількістю населення. Окрім цього, існує велика різниця в соціальному та економічному становищі жителів, рівні їх життя і інших суттєвих моментах. Федеральна Конституція встановлює як для муніципій, так і для штатів, жорсткі вимоги щодо принципів організації та управління міськими справами. Оскільки основи організації та функціонування

органів місцевого самоврядування закріплені в Конституції, внесення будь-яких значних змін ускладнюється через необхідність більшості голосів для внесення таких. Більшість поправок відносно місцевого самоврядування належать до сфер фіскального контролю держави за використанням ресурсних баз місцевого самоврядування і т. ін.

За часів панування військового режиму, усі кошти були сконцентровані на федеральному рівні. Саме Конституцією 1988 року були внесені зміни щодо фінансування місцевого самоврядування. Внаслідок цього, значно покращилося його фінансове становище, і основною проблемою на даний час є відмінності в розвитку (диспропорційність) та становищі регіонів. Слід зазначити, що створення значної кількості дрібних муніципій стало наслідком подібної диференційованості, оскільки за часів більш суворого контролю посилювалися сепаратистські настрої серед деяких представників політичної еліти. Незважаючи на те, що певні фінансові проблеми були вирішені, місцеве самоврядування залишається залежним від державного фінансування. Серед особливостей бразильської моделі слід вказати широкі можливості щодо введення безпосередньої демократії та участі населення у прийнятті важливих для громади рішень, ускладнений процес реформування самоврядування та велику кількість варіацій його організації, що мають контрастний характер.

Від розглянутих вище кардинально відрізняється так звана «радянська модель місцевого управління». Зараз вона зберігається у КНР, КНДР, В'єтнамі та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 1976 р. (Глава 9 «Місцеві органи народної влади») у ст. 102 визначає, що місцеві асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цією метою в межах власних предметів відання вони здійснюють державне управління [5]. Місцеве самоврядування на Кубі є також досить цікавим прикладом втручання іноземних держав в життя цієї країни. Приналежність до океанського регіону, та історичні традиції держави призвели до формування моделі, що базувалася на іберійській системі. Проте через тісне міжнародне співробітництво з СРСР та вплив його політики на розвиток держави, існуюча на даний момент система більше подібна до радянської. В адміністративно-територіальному сенсі Куба поділяється на 15 провінцій, які

в свою чергу поділяються на 168 муніципій (municipios), та одну спеціальну муніципалію Ісла-де-ла-Хувентуд. Учасники муніципальних асамблей обираються на 2,5 роки. Вони обирають представників до провінційних асамблей на такий самий строк. Існування такого поділу є формальністю, оскільки рівень державного контролю є дуже високим, та органи місцевого самоврядування не мають достатнього рівня фінансової незалежності [7]. Сьогодні на Кубі проводяться реформи, направлені на децентралізацію.

Специфічні риси має місцеве управління в Китаї. Так, КНР поділяється на 22 провінції (sheng), 5 автономних регіонів (zizhiq) та 4 муніципалітети, що безпосередньо контролюються центральною владою (zhixiashi). Провінції та автономні регіони в свою чергу поділяються на «спеціальні округи»(xian), та міста (shi), що знаходяться під юрисдикцією провінцій, та менші автономні регіони (zhou) та автономні округи (zizhixian) [13]. Округи та всі автономні регіони в свою чергу поділяються на тауншипи та автономні тауншипи. Гонконг та Макао мають статус «спеціального адміністративного регіону». Найменші частини цього адміністративно-територіального поділу створюються для захисту інтересів малих місцевих общин. Найменші локальні комуни, що знаходяться у приморських регіонах мають достатньо широкі повноваження та характеризуються значним рівнем децентралізації. В той час як важливі внутрішні регіони КНР перебувають під суворим контролем правлячої партії.

Однією з країн, яка до речі, ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування є Фінляндія. Країна вирізняється певними особливостями, зокрема, зважаючи на тривалий вплив на формування її правової і політичної систем з боку Росії (Велике князівство Фінляндське) та Швеції, а також сусідство із такими країнами як Норвегія та Естонія. Останнім часом система органів місцевого самоврядування Фінляндії діяла за типовою 3-рівневою схемою організації та поділу, практично копіюючи шведську модель. Однак 20 квітня 2011 року Асоціацією Фінських місцевих та регіональних рад була розроблена програма досконалого реформування всієї системи органів місцевого самоврядування [15]. Однією з ключових цілей реформи є вирішення проблеми регіональних відмінностей, та розробка різноманітних підходів до кожного

конкретного регіону. Планується зменшення кількості муніципальних утворень (336 станом на 2011 р.). На відміну від вищеназваних країн, реформи Фінляндії направлені на вирішення конкретних завдань. Відтак єдиний, без урахування ресурсних та інших особливостей конкретного регіону, підхід до їх розвитку вбачається малоефективним.

Висновки. Аналіз свідчить, що інституційна та системно-структурна організація місцевого самоврядування сформувалися під дією ряду факторів. Значну роль відіграє історичний розвиток держав, їх географічне положення, економічний стан, міжнародні зв'язки тощо. Наведений приклад Фінляндії дає можливість говорити, що сусідство з європейськими країнами з одного боку, та особливості розвитку за часів Великого князівства Фінляндського з другого, зумовили створення змішаної системи. Окрім цього, у період «холодної війни», вплив СРСР та його втручання у розвиток інших держав, сприяв створенню типових централізованих систем у таких країнах як Куба, КНР та КНР. Очевидним є і вплив всесвітньої економічної кризи на стан місцевого самоврядування країн з потужною економікою, таких як США та ФРН.

Не зважаючи на це, новітній період функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних державах характеризується проведенням комплексних реформ. Крім того, незалежно від історичних особливостей, традицій, приналежності до правових сімей, можна виокремити ряд загальних тенденцій його розвитку, зокрема: 1) децентралізація та деконцентрація публічно-владних повноважень [1; 5; 14]; 2) забезпечення співпраці та відкритого діалогу [18]; 3) пошук нових джерел фінансування, зокрема самофінансування органів місцевого самоврядування [3; 10]; 4) вироблення нових підходів до його державної підтримки [9]; 5) реорганізація неспроможних органів та створення на їх основі більш ефективних; 6) надання органам місцевого самоврядування реальних можливостей участі в інноваційній діяльності [10]; 7) його інформатизація, що передбачає відкритий доступ до публічної інформації; 8) забезпечення реальної можливості вирішення питань місцевого значення жителями громади безпосередньо [6]; 9) розроблення і впровадження програм підвищення рівня якості надання публічних послуг населенню [19]; 10) розширення міжрегіонального та міжнародного співробітництва [11] та інше.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Antić, T. Central Government and Local Self-government in Croatia: Decentralization and Democratisation, Ministry of Justice, Administration and Local Self-Government [текст] / T. Antić – 2001 – p. 62 – 65.
2. Bennett, R.J. Local Government in the New Europe [текст] / R. J. Bennett – London/New York, USA: Belhaven Press. – P. 30.
3. Caraley, D. City Government and Urban Problems: A New Introduction to Urban Politics [текст] / D. Caraley. – Englewood Cliffs, New Jersey. – 1987. – 180 p.
4. Chapter 7: Special report: local government in Canada [Электронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/dScTdO>
5. Cuba, Executive Summary [Электронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov/documents/organization/193177.pdf>
6. Digital Local government program [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://goo.gl/XbWHEp>
7. Dilla Alfonso, H. Local government and Economic and Social Change in Cuba [Электронний ресурс] / H. Dilla Alfonso. – Режим доступу: http://www.cubasource.org/pdf/social_change.pdf
8. Gemeindeordnung North Rhine-Westphalia, (2010), State Ministry of Interior North Rhine-Westphalia [Электронний ресурс]. Режим доступу: http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go_nrw.pdf
9. Iaione, C. Local self-government, local public entrepreneurship and judicial intervention. The aftermath of global competition among local governments? [текст] / C. Iaione, Emile Noel Fellow, Jean Monnet Center; NYU School of Law. New York University // Public Law and Legal Theory Working Papers; NELLCO. – 2007. – 33 p.
10. Learning together for local innovation: promoting learning regions [Электронний ресурс]. Режим доступу: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3047_en.pdf
11. Legal issues for city-to-city co-operation: National legal framework for local government international action. Seville Best Practices Centre for city-to city co-operation, UN-HABITAT Seville [текст] – January 2007. – 71 p.
12. Local general government revenue and expenditures, by province and territory [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/govt46a-eng.htm>
13. Local Government in Asia and the Pacific: A comparative analysis of fifteen countries [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/comparison1.htm>
14. Local government in Sweden [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.nordmaling.se/default.aspx?di=2056>
15. Local government reform and the New Municipality 2017 programme [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>
16. Martin, G. R. Municipal Reform in New Brunswick: Minor Tinkering in Light of Major Problems [текст] / G. R. Martin // Journal of Canadian Studies/Revue d'etudes canadiennes. – 2007. – Vol. 41. – p. 75
17. Prakke, L. Het staatrecht van de landen van de Europese Unie [Текст] / L. Prakke and C. A. J. M. Kortman. – Kluwer. – Deventer. – S. 43.
18. Shah, A. Local governance in developing countries [текст] / A. Shah. – (Public sector governance and accountability series). – 457 p.
19. Social Services Act 2001:453 [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.regeringen.se/sb/d/15568>
20. The Constitution Act, 1867 (UK) [Электронний ресурс]. Режим доступу: http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.
21. The Constitution Act, 1982 [Электронний ресурс]. Режим доступу: http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html
22. The Education Act 1985:1100 [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.government.se/content/1/c6/02/15/38/1532b277.pdf>
23. The Health and Medical Services Act 1982:763 [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://goo.gl/1i9OOJ>The Report of the Provincial-Municipal Social Service in Ontario, Canada [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=6050>
24. The Swedish Local Government Act [Электронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.government.se/content/1/c6/02/95/35/ca584fee.pdf>
25. Tindal, C.R. Local government in Canada [текст] / C.R. Tindal, S. Nobles Tindal. – McGraw-Hill Ryerson. – 2004. – P. 2.
26. Toulmin Smith, J. Local Self-Government and Centralization [текст] / J. Toulmin Smith ; Adamant Media Corporation. – 2005. – P. 150.
27. Vandelli, L. La cellule de base de toute les democraties [Текст] / L. Vandelli // Pouvoirs. – P. – 2000. – № 95. – P. 15.
28. Wuertenberger, T. The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle, in: Jahrbuch zur Staats – und Verwaltung swissenschaft [Текст] / T. Wuertenberger / Bd 7, 1999, S. 65 ff. – S. 14.
29. Игнатьюк, Н.А. Муниципальное право: учеб. [Текст] / Н.А. Игнатьюк, А. А. Замотаев, А.В.Павлушин. – М.: Юстицинформ, 2004. – 460 с.
30. Колесников, В. А. Муниципальное управление в Германии и России: Kommunale Verwaltung in Deutschland und Russland [Текст] / В. А. Колесников, О. В. Чистякова / Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС. – 2007. – С. 13.
31. Крупорницкая, И. А. Организация самоуправления в США [Текст] / И. А. Крупорницкая // Вестник Мурманского государственного технического университета. – 2001. – Т. 4. – № 2. – С. 237 – 245.
32. Мухаев, р. Т. Система государственного и муниципального управления: [Текст] учеб. / р. Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2010. – 687 с.