

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо законодавчого регулювання розподілу повноважень між
рівнями місцевого самоврядування з врахуванням положень Європейської
хартії місцевого самоврядування*

Анотація. В аналітичній записці досліджено законодавче регулювання розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування з врахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Проаналізовано досвід таких європейських країн, як Польща, Болгарія, Словаччина, Чехія, Хорватія, Греція, Франція, Норвегія.

Ключові слова: Європейська хартія місцевого самоврядування, рівні місцевого самоврядування, розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування, регіони, громади.

Вступна частина

Статтею 5 Конституції України визначено, що народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 7 Конституції в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. За змістом статей 140, 143 Конституції України, статей 6, 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища чи міста; сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами; обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами України, а також повноважень, делегованих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Встановлений у законодавстві України розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування в цілому відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Разом із тим запроваджувана в Україні децентралізація публічної влади та реформа місцевого самоврядування ще не вирішили остаточно проблему забезпечення принципу субсидіарності як одного з ключових принципів процесу євроінтеграції.

Метою цього дослідження є характеристика моделей розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування в зарубіжних країнах з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Вивчення досвіду європейських країн у визначеній сфері сприятиме виробленню оптимальної моделі розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування в Україні з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Основна частина

Як визначено статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, публічні повноваження, як правило, здійснюються тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином, мають бути повними і виключними, не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним органом влади, якщо це не передбачене законом.

Органи місцевого самоврядування відповідно до статті 16 Закону наділені власними повноваженнями, діють та несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Також органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Повноваження, що відносяться до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, визначені статтею 26 Закону. Це, зокрема, рішення щодо діяльності ради – затвердження регламенту ради, діяльності постійних комісій ради та виконавчого комітету ради, старостинських округів, затвердження місцевого бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування.

Законом (статті 27–38¹) визначено власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів рад, перелік яких не є вичерпним. Зокрема, серед їх власних повноважень – підготовка програм (у т.ч. цільових) соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території; серед їх делегованих повноважень – здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету, участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до закону, забезпечення роботи центрів надання адміністративних послуг тощо.

Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням із районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Повноваження районних та обласних рад, що відносяться до їх виключної компетенції, визначені статтею 43 Закону: затвердження регламенту ради, обрання голови, заступників голови ради, утворення й обрання президії, постійних та інших комісій, розгляд запитів депутатів, прийняття бюджетів та розподіл державних дотацій і субвенцій, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад тощо.

Районні та обласні ради можуть делегувати свої повноваження відповідним місцевим (районним та обласним) державним адміністраціям, що передбачено статтею 44 Закону. Такі повноваження можуть бути делеговані для забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових

ресурсів, урегулювання транспортних, земельних, містобудівних питань, питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Законодавче регулювання повноважень між рівнями місцевого самоврядування в кожній країні розвинутої демократії здійснюється з урахуванням національних та місцевих особливостей та з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Польща

В адміністративно-територіальному устрої Польщі функціонує три рівні місцевого самоврядування. Статтею 164 Конституції Польщі¹ встановлено, що основною одиницею територіального самоврядування є гміна (громада); інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються законом; громада виконує усі завдання територіального самоврядування, не віднесені до компетенції інших одиниць територіального самоврядування.

Самоврядні повноваження на рівні громад визначено Законом «Про гмінне самоврядування»², зокрема статтею 6 встановлено, що до сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального значення, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів. Відповідно до статті 7 Закону «Про гмінне самоврядування» до власних повноважень гміни належать такі питання: забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища; функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організація дорожнього руху; функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення водою, ліквідація та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти та порядку, санітарних норм на сміттєзвалищах, знешкодження комунальних відходів; забезпечення електроенергією, теплом, газом; організація місцевого громадського транспорту; охорона здоров'я; дошкільна та середня освіта й інші.

Також на гміну відповідно до Закону «Про гмінне самоврядування» може бути покладено обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, зокрема щодо організації підготовки й проведення чергових виборів і референдумів та інших повноважень, що віднесені до компетенції урядової адміністрації з наданням відповідних фінансових коштів на їх реалізацію.

Відповідно до Закону «Про гмінне самоврядування» органами гміни є рада гміни та війт (бургомістр, президент міста) (стаття 11). Рада гміни є органом, що приймає рішення і здійснює контрольні функції на території гміни. Рада гміни обирається на чотири роки. До повноважень ради належить вирішення питань, віднесених до сфери діяльності гміни. Виконавчим органом гміни є війт. Внутрішня організація, а також порядок діяльності органів гміни визначаються

¹ Конституція Республіки Польща. URL: http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf

² Про гмінне самоврядування: Закон Республіки Польща від 08.03.1990. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>

статутом гміни. Органом, що приймає рішення на рівні сільського округу (sołectwo), є сільські збори (zebranie wiejskie), а виконавчим органом – сільський староста (sołtys). Допоміжним органом при сільському старості є рада сільського старости (rada sołecka). Нагляд за гмінною діяльністю здійснюється на основі критеріїв, визначених у законодавстві, а також на підставі критеріїв доцільності, ретельності та господарності (стаття 85 Закону «Про гмінне самоврядування»). Наглядовими органами, згідно із Законом «Про гмінне самоврядування», є прем'єр-міністр та воєвода, а з бюджетних питань – регіональна рахункова палата. Наглядові органи мають право втручатися у гмінну діяльність лише у випадках, передбачених законодавством.

На субрегіональному рівні місцеве самоврядування у Польщі функціонує в повітах відповідно до Закону «Про повітове самоврядування»³. Згідно із законом під повітом розуміється місцева самоврядна громада та відповідна територія. Повіт є адміністративно-територіальною одиницею.

Відповідно до статті 4 Закону «Про повітове самоврядування» повіт виконує громадські завдання, які мають надгмінний характер, щодо: освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, політики у сфері розвитку сім'ї, підтримки недієздатних осіб, транспорту і громадських доріг, геодезії, картографії і кадастру, управління нерухомістю, благоустрою територій і нагляду за будівництвом, охорони навколишнього середовища і природи, використання земель сільськогосподарського призначення, лісництва, рибальства у внутрішніх водах, громадського порядку та безпеки, протипожежної охорони й запобігання іншим надзвичайним ситуаціям, утримання повітових об'єктів та установ громадського призначення й ін. Органами повіту є: рада повіту (обирається на чотири роки) та правління повіту. Правління виконує завдання повіту з допомогою повітового староства, керівників повітових служб, інспекцій та охорони, а також керівників організаційних одиниць повіту, які разом утворюють спільну повітову адміністрацію.

На регіональному рівні місцеве самоврядування у Польщі функціонує на рівні воєводств відповідно до Закону «Про самоврядування воєводства»⁴.

На рівні воєводств (регіональному рівні) відповідно до Закону «Про самоврядування воєводства»⁵ місцеве самоврядування здійснюють сеймики. Повноваження сеймиків визначені статтею 14 Закону «Про самоврядування воєводства» у сферах: освіти, вищої освіти, охорони здоров'я, культури та її охорони, соціальної допомоги, політики у сфері розвитку сім'ї, модернізації сільських районів, охорони навколишнього середовища та ін. Передбачено, що законом можуть визначатися питання, що належать до компетенції воєводств,

³ Про повітове самоврядування : Закон Республіки Польща від 05.06.1998. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-povitove-samovryaduvannya-vi/>

⁴ Про самоврядування воєводства : Закон Республіки Польща від 05.06.1998. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/>

⁵ Про самоврядування воєводства : Закон Республіки Польща від 05.06.1998. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/>

зокрема повноваження зі сфери діяльності урядової адміністрації, які виконуються адміністрацією воєводств.

Воєводство є адміністративно-територіальною одиницею – регіональною самоврядною громадою та найбільшою одиницею принципового територіального поділу держави з метою здійснення регіональної публічної влади. Органами адміністрації воєводства є сеймик (sejmik) воєводства (обирається на чотири роки) і правління (zarząd) воєводства. До сфери діяльності адміністрації воєводства належить виконання громадських завдань на рівні воєводства, виконання яких не належить органам урядової адміністрації. Адміністрація воєводства знаходиться в межах одного відомства і під єдиним керівництвом. Сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності повіту і гміни. Органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні.

Словаччина

Відповідно до статті 64 Конституції Словаччини⁶ територіальне самоврядування складають населений пункт (муніципалітет) та вища територіальна одиниця. Місцеве самоврядування в Словаччині функціонує на трьох рівнях: крайовому (або регіональному), на рівні округів (окресів) та муніципальному (на рівні громад або міських та сільських об'єктів).

Відповідно до § 4 Закону «Про муніципальну установу»⁷ муніципалітет здійснює усі повноваження, пов'язані з управлінням муніципалітетом і його власністю, а також розглядає питання, які регулюються спеціальним законом як його самоврядні повноваження, зокрема: здійснює дії, пов'язані з належним управлінням рухомим і нерухомим майном муніципалітету та майном, що є державною власністю і передане муніципалітету в користування; складає і затверджує бюджет муніципалітету та підсумковий кошторис муніципалітету; вирішує питання місцевих податків і місцевих зборів та здійснює їх адміністрування; керує господарською діяльністю в муніципалітеті; видає дозволи про підприємницьку та іншу діяльність на території муніципалітету; забезпечує будівництво та утримання й управління місцевими дорогами, громадськими місцями, муніципальним кладовищем, культурними, спортивними та іншими муніципальними об'єктами, пам'ятками культури, історичними місцями муніципалітету; надає комунальні послуги тощо.

Якщо закон при визначенні повноважень муніципалітету не передбачає, що ці повноваження є переданими (делегованими) повноваженнями державної адміністрації, то вважається, що такі повноваження є самоврядними повноваженнями муніципалітету. Положеннями § 11 Закону «Про муніципальну установу» встановлено повноваження муніципальної ради щодо вирішення

⁶ Конституція Словацької Республіки (прийнята 01.09.1992). URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127

⁷ Про муніципальну установу : Закон Словацької Республіки № 369/1990 від 06.09.1990. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/>

основних питань (виключна компетенція) муніципалітету, зокрема: затвердження статуту муніципалітету та регламенту міської ради, порядку оплати праці депутатів; утворення бюджетних та інших фондів муніципалітету (контроль за їх діяльністю); створення комунальних комерційних товариств та інших юридичних осіб; затвердження муніципального бюджету, випуску муніципальних облігацій; затвердження місцевої символіки тощо.

Відповідно до Закону «Про самоврядування вищих територіальних одиниць (самоврядні регіони)»⁸ самоврядний край (область) є незалежною територіальною самоврядною та адміністративною одиницею Словаччини.

Відповідно до § 4 Закону «Про самоврядування вищих територіальних одиниць (самоврядні регіони)» самоврядний регіон або окрес у здійсненні свого самоврядування дбає про всебічний розвиток своєї території та потреби її мешканців, при цьому: забезпечує створення та реалізацію програми соціально-економічного та культурного розвитку території самоврядної області; погоджує та затверджує документи просторового планування самоврядної області та просторові плани областей; здійснює власну інвестиційну та підприємницьку діяльність із метою забезпечення потреб жителів самоврядної області та розвитку самоврядної області; засновує, скасовує та контролює комунальні організації й інші юридичні особи відповідно до їх статусу; бере участь в охороні навколишнього середовища; створює передумови для оптимального влаштування взаємовідносин між житловими одиницями та іншими елементами своєї території; затверджує програму розвитку у сфері надання соціальних послуг та співпрацює з муніципалітетами й іншими юридичними і фізичними особами у будівництві приміщень і квартир, призначених для надання соціальних послуг; забезпечує умови для розвитку охорони здоров'я; забезпечує умови для розвитку освіти та навчання; забезпечує умови для створення та розвитку культурної діяльності, туризму та координує цей розвиток; координує розвиток фізичної культури і спорту й опіку над дітьми та молоддю; співпрацює з муніципалітетами у створенні програм соціально-економічного розвитку муніципалітетів; бере участь у вирішенні питань, які стосуються кількох муніципалітетів на території самоврядного регіону; виконує інші функції, встановлені спеціальними законами.

Чехія

Статтею 100 Конституції Чехії встановлено, що одиницями територіального самоврядування є територіальні об'єднання громадян із правом на самоврядування (муніципалітети), а вищі одиниці територіального самоврядування можуть створюватися або ліквідуватися лише конституційним законом. При цьому визначено, що муніципалітети завжди входять до складу вищої одиниці територіального самоврядування, однак законом може бути встановлено випадки, коли вони є адміністративними районами.

⁸ Про самоврядування вищих територіальних одиниць (самоврядні регіони): Закон Словацької Республіки № 302 від 04.07.2001. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-302>

На конституційному рівні також визначено, що повноваження ради встановлюються лише законом, однак у статті 104 йдеться про розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Так, рада муніципалітету приймає рішення з питань самоврядування, якщо такі питання не належать за законом до компетенції ради вищої одиниці територіального самоврядування.

Загалом у Чехії місцеве самоврядування функціонує на трьох рівнях: крайовому (або регіональному), районному (на рівні округів або окресів) та муніципальному (на рівні громад або обців).

Статтею 84 Закону «Про обці» (муніципальні утворення)⁹ встановлено повноваження, що належать до виключної компетенції муніципальних рад: затвердження програми розвитку громади; затвердження муніципального бюджету; заснування постійних та тимчасових бюджетних фондів муніципалітету; створення та скасування комунальних організацій муніципалітету, затвердження їхніх статутів; заснування або припинення юридичних осіб, затвердження їх установчих документів, статутів об'єднання та прийняття рішення про участь у вже створених юридичних особах; прийняття рішення про оголошення місцевого референдуму; затвердження договорів про зміну меж муніципалітету та об'єднання муніципалітетів; створення та розпуск комісії муніципальної ради, обрання їх голів та інших членів і звільнення їх з посад; визначення кількісного складу міської ради; заснування муніципальної поліції; прийняття рішення про співпрацю муніципалітету з іншими муніципалітетами та про форми цієї співпраці. Муніципальна рада може залишити за собою додаткові повноваження в рамках незалежної юрисдикції муніципалітету (власні повноваження). Обсяг незалежної компетенції може бути обмежений лише законом.

Відповідно до Закону «Про краї (про регіони (регіональні утворення))»¹⁰ колегіальним регіональним органом є регіональна рада, яка відповідно до статті 14 наділена правом: подавати проекти законів до Палати депутатів; вносити пропозиції до Конституційного Суду про скасування правових норм, якщо вважає, що вони суперечать закону; видавати загальнообов'язкові регіональні укази; координувати розвиток територіального округу, затверджувати стратегію розвитку територіального округу області відповідно до спеціальних законів, забезпечувати їх реалізацію та контролювати виконання; затверджувати концепції розвитку туризму на території області, забезпечувати їх реалізацію та контролювати виконання; визначати обсяг основних транспортних послуг на території області; приймати рішення про співробітництво регіону з іншими регіонами та про міжнародне співробітництво; затверджувати регіональний бюджет, затверджувати фінансову звітність області; приймати рішення про створення та ліквідацію юридичних осіб, затверджувати їх установчі документи;

⁹ Про обці (про муніципальні утворення) : Закон Чеської Республіки від 12.04.2000 № 128. Zákon o obcích (obecní zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁰ Про регіони (регіональні утворення) : Закон Чеської Республіки від 12.04.2000. № 129. Zákon o krajích (krajské zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

обирати зі свого складу голову, заступника голови та інших членів ради та звільняти їх з посад; утворювати комітети і визначати їх склад; приймати рішення про оголошення регіонального референдуму, виконувати інші завдання, встановлені законодавством.

Хорватія

Як встановлено статтею 128 Конституції Хорватії¹¹, право на самоврядування реалізується через місцеві, тобто територіальні (регіональні) представницькі органи. Статтями 129, 129а Конституції Хорватії конкретизовано, що одиницями місцевого самоврядування є муніципалітети (сільські та міські громади) і міста, а одиницями регіонального самоврядування – жупанії (округи).

Тобто, Конституцією закріплено два рівні місцевого самоврядування. При цьому конституційною нормою встановлено право щодо утворення інших органів місцевого самоврядування. Статтею 129а Конституції закріплено сфери діяльності, на які поширюються повноваження місцевого самоврядування певного рівня. Так, органи місцевого самоврядування виконують завдання місцевого значення, які безпосередньо відповідають потребам громадян, особливо завдання, пов'язані з облаштуванням населених пунктів і житлового фонду, просторовим і містобудівним плануванням, комунальною діяльністю, опікою над дітьми, соціальною допомогою, первинною медико-санітарною допомогою, освітою, культурою, фізичною культурою і спортом, технічною культурою, захистом прав споживачів, охороною та поліпшенням навколишнього природного середовища, пожежною охороною та цивільним захистом.

Одиниці місцевого (регіонального) самоврядування виконують завдання місцевого (регіонального) значення, особливо завдання, пов'язані з освітою, охороною здоров'я, просторовим плануванням та містобудуванням, економічним розвитком, транспортом та транспортною інфраструктурою, а також плануванням і розвитком мережі освітніх закладів, закладів охорони здоров'я, соціально-культурного призначення.

Основні повноваження органів місцевого самоврядування Хорватії визначені статтями 19, 20 Закону «Про місцеве і регіональне самоврядування»¹² відповідно до їх рівнів. Таким чином визначено, що органи місцевого самоврядування у своїй самоврядній сфері виконують завдання місцевого значення, які безпосередньо задовольняють потреби громадян, не покладені Конституцією чи законом на державні органи, зокрема завдання щодо: облаштування населених пунктів і житла; просторового планування та містобудування; комунальної діяльності; соціальної допомоги; первинної медичної допомоги; питань освіти (в т.ч. початкової освіти); культури, фізичної

¹¹ Конституція Республіки Хорватія (прийнята 21.12.1991). URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

¹² Закон про місцеве та регіональне самоврядування: Закон Республіки Хорватія. URL: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-i-%28regionalnoj%29-samoupravi>

культури і спорту; захисту прав споживачів; охорони та збереження навколишнього природного середовища; пожежної безпеки та цивільної оборони.

У межах своїх самоврядних повноважень жупанія (округ) виконує завдання регіонального значення, зокрема у сфері: освіти; охорони здоров'я; просторового планування та містобудування; економічного розвитку; транспортної інфраструктури; планування та розвитку мережі закладів освіти, охорони здоров'я, соціальної та культурної сфери. Варто зазначити, що за змістом статті 53 Закону «Про місцеве і регіональне самоврядування» функції органів місцевого самоврядування розмежовуються на самоврядні (власні) та державні.

Греція

Основу адміністративного поділу Греції становлять: перший рівень – міські та сільські деми (муніципалітети) з наявними самоврядними повноваженнями; другий рівень – периферії (регіони), у т.ч. автономний регіон гора Афон.

Відповідно до норм статті 102 Конституції¹³ управління місцевими справами належить до органів місцевого самоврядування першого і другого рівнів. Конституцією закріплена виключна компетенція органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими справами. Обсяг і категорії місцевих справ, а також їх розподіл за окремими рівнями визначаються законом.

Окрім Конституції, питання місцевого самоврядування в Греції регулюються Кодексом муніципалітетів і громад¹⁴, Законом «Про систему самоврядування та децентралізоване управління – Програма Калікрітіс» (Закон Калікрітіса)¹⁵. Цим Законом передбачено, що між двома рівнями місцевого самоврядування існують відносини не контролю та ієрархії, а співпраці та солідарності, які розвиваються на основі закону, спільних домовленостей, а також за умови координації спільних дій.

Відповідно до статті 35 Закону Калікрітіса представницький орган реалізує такі повноваження: приймає статут одиниці місцевого або регіонального самоврядування та місцевий бюджет; приймає рішення та інші загальні акти, що регулюють питання самоврядної сфери органів місцевого самоврядування; обирає та звільняє муніципального голову, мера чи префекта та їхніх заступників (якщо інше не встановлено цим Законом); утворює та обирає членів робочих органів ради, призначає на посади та звільняє з посад інших осіб, визначених законом, положенням чи статутом; керує організацією та діяльністю органів

¹³ Конституція Грецької Республіки (прийнята 11.06.1975). URL: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/syntagma-tis-ellados>

¹⁴ Кодекс муніципалітетів і громад : Закон Грецької Республіки № 3463/2006 (Офіційний вісник А 114/30.6.2006). Κώδικας δήμων και κοινοτήτων. URL: <https://www.eetaa.gr/kodikas/>

¹⁵ Про систему самоврядування та децентралізоване управління – Програма Калікрітіс : Закон Грецької Республіки № 3852 (Офіційний вісник А' 87/7.6.2010). Για το σύστημα αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διαχείρισης - Πρόγραμμα Καλλικρήτης. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/132966/nomos-3852-2010>

місцевого (регіонального) самоврядування; виконує інші завдання, віднесені законом до повноважень представницького органу.

Регламентом (або статутом) представницького органу можуть визначатися й інші питання, які вирішуються більшістю голосів від загального складу представницького органу. Оскільки Греція має материкове та острівне розташування, то статтями 54, 55 Закону Калікрітіса закріплено, що дві або більше одиниць місцевого самоврядування, особливо ті, що просторово пов'язані в єдине ціле (муніципалітети та міста на острові тощо), можуть спільно організувати виконання окремих завдань у межах своєї самоврядної сфери. Для здійснення таких повноважень органи місцевого самоврядування можуть створити спільний орган, спільний адміністративний відділ чи службу, спільне торговельне підприємство або спільно організувати їх виконання, регулювання яких здійснюється спільною угодою відповідно до закону і статуту.

Слід також зазначити, що згідно зі статтею 65 Закону Калікрітіса місцеві ради (муніципалітети) здійснюють повноваження з питань, що стосуються місцевого значення, тобто власні повноваження (зокрема, будівництво чи утримання шкільних будівель, формування та ремонт тротуарів, рекреаційних та зелених зон тощо), які є виключною компетенцією місцевої влади.

Відповідно до статті 75 Кодексу муніципалітетів і громад до компетенції муніципальних рад віднесено такі повноваження: розробка та впровадження науково-технічних програм для розвитку свого регіону; проектування, будівництво, технічне обслуговування та управління інфраструктурою для підтримки місцевої економіки (проекти будівництва доріг, систем зрошення, боротьби з повеннями та проекти поліпшення земель).

Муніципальна та громадська влада керує та регулює усі місцеві справи відповідно до принципів субсидіарності та близькості з метою захисту, розвитку й постійного покращення інтересів та якості життя місцевої громади. Зокрема, це стосується функціонування комунальних і громадських ринків, використання об'єктів муніципальної власності, експлуатації муніципальних комунальних лісів, використання наданих їм державою муніципальних громадських орних земель, пасовищ, захисту природних ресурсів тощо.

Франція

У статті 72 Розділу XII Конституції Франції¹⁶ встановлено, що адміністративно-територіальними утвореннями Франції можуть бути комуни, департаменти, регіони, адміністративно-територіальні утворення з особливим статусом та заморські адміністративно-територіальні утворення, що регулюються статтею 74 Конституції. Тобто, місцеве самоврядування у Франції здійснюється на трьох рівнях (комуни, департаменти та регіони), а адміністративно-територіальні утворення, що знаходяться поза межами метрополії, мають спеціальний статус (статус регіону), закріплений

¹⁶ Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.) : станом на 30 серпня 2015 р. : пер. з фр. / укладач П. В. Романюк. 2015. 68 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>

Конституцією або спеціальним законом. Заснування будь-якого з означених адміністративно-територіальних утворень встановлюється законом.

Населення регіону, департаменту або комуни обирає представницький орган влади – відповідну раду. Рада зі свого складу обирає голову (в комунах – мера), який головує в раді й одночасно наділений виконавчими повноваженнями. В регіоні Корсика, який законодавчо визначений та відділений як «територіальна спільнота» і має певні ознаки територіальної автономії, населення обирає збори, повноваження яких можуть бути достроково припинені за рішенням уряду Франції. Згідно зі статтею 72 Конституції у територіальних громадах діє призначений державний представник (префект або супрефект), який представляє кожного члена уряду, є на сторожі національних інтересів і забезпечує здійснення адміністративного контролю та виконання законів». Відповідно до законодавства префекта призначає президент Франції після обговорення відповідної кандидатури в Раді міністрів¹⁷.

Визначені адміністративно-територіальні утворення приймають рішення у відповідності до кількості повноважень, які можуть бути реалізовані найкращим чином на їх рівні. Таким чином, на конституційному рівні закріплено принцип субсидіарності.

Варто звернути увагу і на встановлені у Конституції Франції адміністративні обмеження щодо рівнів самоврядних адміністративних утворень. Зокрема, жодне з адміністративно-територіальних утворень не має права здійснювати «опіку» над іншим адміністративно-територіальним утворенням, однак у разі, якщо здійснення певного повноваження потребує спільних дій декількох адміністративно-територіальних утворень, законом може бути дозволено одному з них або одному з їх об'єднанню здійснювати організацію умов щодо їх спільної діяльності.

Окрім Конституції основні норми законодавства про місцеве самоврядування об'єднані в Загальному кодексі місцевих і регіональних органів влади¹⁸. У відповідності до статті L1111-2 Загального кодексу місцевих і регіональних органів влади (далі – Кодекс) комуни, департаменти та регіони в межах своєї компетенції мають локальні нормотворчі повноваження. Разом із державою вони сприяють управлінню та плануванню території, економічному, соціальному, медичному, культурному та науковому розвитку, зміцненню здоров'я, боротьбі з дискримінацією, просуванню рівності між жінками та чоловіками, а також охороні навколишнього середовища, боротьбі з парниковим ефектом шляхом контролю та раціонального використання енергії, поліпшенню життєвого середовища.

Як визначено в статті L1111-4 Кодексу розподіл повноважень між місцевою владою та державою здійснюється, наскільки це можливо, шляхом розмежування між тими повноваженнями, які є відповідальністю держави, і тими,

¹⁷ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О. М., 2018. 56 с.

¹⁸ Загальний кодекс місцевих і регіональних органів влади : Закон № 2013-10 від 28.12.2013. Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

які передані муніципалітетам, департаментам або регіонам таким чином, щоб кожна сфера повноваження, а також відповідні ресурси повністю розподілялися або за державою, або за комунами, або за департаментами, або за регіонами. Кодексом закріплено особливості здійснення повноважень у певних сферах для окремих адміністративно-територіальних утворень на різних рівнях та регламентовано здійснення повноважень через механізми міжмуніципального співробітництва. Наприклад, статтею L1111-9 Кодексу встановлено правила щодо делегування повноважень територіальними громадами, здійснення яких потребує допомоги кількох територіальних громад або частин територіальних громад та участі у такому процесі держави (в особі місцевого органу виконавчої влади), розмежовано відповідальність. Повноваження на муніципальному рівні розмежовуються на: власні повноваження муніципальної ради відповідно до пункту L2121-30 Кодексу (створення та розміщення шкіл, дитячих садків у державній освіті, питання благоустрою, безпечності доріг); повноваження мера (міського голови) від імені муніципалітету відповідно до пункту L2122-21 Кодексу як відповідальної особи за рішення муніципальної ради (збереження та розпорядження доходами місцевого бюджету, нагляд за діяльністю муніципальних установ); повноваження щодо здійснення функцій держави (державні), що відповідно до пункту L2122-27 Кодексу реалізуються через мера та представника держави відповідного відділу, що відповідає за виконання законів та постанов, загальних заходів безпеки, здійснює особливі функції, покладені на нього законом. Під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем представника держави в департаменті мер, як правило, відповідає за виконання рішень муніципальної ради.

Відповідно до пункту L3211-1 Кодексу на рівні департаментів у межах компетенції здійснюють свої самоврядні повноваження генеральні ради. Вони уповноважені здійснювати будь-яку допомогу чи дії, пов'язані із запобіганням або управлінням ситуаціями нестабільності, соціальним розвитком, питаннями автономії окремих одиниць, сприяти доступу в реалізації прав і наданні послуг громадянам, за які відповідальний департамент. Департамент має компетенцію сприяти солідарності, територіальній єдності та доступу до місцевої допомоги на території, підвідомчій департаменту, поважаючи при цьому цілісність, автономію та повноваження регіонів і муніципалітетів. Регіональна рада відповідно до своєї компетенції, визначеної пунктом L4221-1 Кодексу, здійснює сприяння економічному, соціальному розвитку, охороні здоров'я, культурному та науковому розвитку регіону, доступу до житла та покращення середовища проживання, підтримує місцеву політику, освітню політику та розвиток і рівноправність своїх територій, а також забезпечує збереження своєї ідентичності та просування регіональних мов, поважаючи цілісність, автономію та повноваження департаментів і муніципалітетів. Регіональна рада може ініціювати дії, що доповнюють функції держави, інших місцевих органів влади та громадських установ, розташованих у регіоні, на територіях і на умовах, встановлених законами, що визначають розподіл повноважень між державою, муніципалітетами, департаментами та регіонами. Регіональна рада або декілька

регіональних рад можуть подавати пропозиції, спрямовані на зміну або апроксимацію законодавчих чи нормативних положень (своєрідне право законодавчої ініціативи), чинних або тих, що знаходяться в процесі розробки, що стосуються повноважень, організації та діяльності, від кількох або всіх регіонів, а в окремих випадках – прем'єр-міністру, представнику держави у відповідних регіонах (префекту), голові Національних зборів чи Сенату. Крім законодавчих актів, велика частина реалізації повноважень органів місцевого самоврядування регламентована в регіональних та місцевих статутах (на чому постійно наголошується в Кодексі).

Іспанія

В Іспанії існує трирівнева система місцевого самоврядування. У статті 2 Конституції визначено, що Конституція заснована на непорушній єдності іспанської Нації, загальності і неподільності Вітчизни всіх іспанців; вона визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, її складових, і солідарність між ними. Конституцією передбачено право автономних утворень на встановлення власної офіційної мови, статутів, особливих прапорів і гербових знаків автономних співтовариств (статті 3, 4)¹⁹.

Відповідно до статті 138 Основного закону Іспанії територіальний устрій держави передбачає наявність муніципалітетів, провінцій й автономних співтовариств. Всі ці утворення користуються автономією при веденні своїх справ. Про автономний характер регіонів зазначено у вступному розділі Основного закону держави. Доволі широко права та обов'язки територіальних утворень визначено у розділі 8, що має назву «Про територіальний устрій держави». Найнижчою ланкою адміністративно-територіального поділу Іспанії є муніципалітет. У муніципалітеті утворюється муніципальна рада, яка обирається населенням муніципалітету прямим таємним голосуванням на основі загального виборчого права і пропорційної системи представництва. Термін повноважень ради – 4 роки. Муніципалітети мають широкі повноваження майже в усіх сферах суспільного життя²⁰.

До головних власних повноважень місцевої влади належать питання гігієни та охорони здоров'я, утримання кладовищ, функціонування міської транспортної інфраструктури, соціальна допомога. Решта повноважень реалізується спільно із владою вищого рівня. Це, зокрема, упорядкування міст, забезпечення діяльності закладів освіти, культури, утримання музеїв, пам'ятників, цивільна оборона, туризм, ощадні каси²¹.

Провінції є наступною ланкою місцевого самоврядування в Іспанії. Провінції об'єднують у собі декілька муніципалітетів за територіальним

¹⁹ Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка. Переклад з офіційного тексту. Коротюк О. В. К. : ОВК, 2021. 320 с.

²⁰ Децентралізація публічної влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів : колективна монографія / За наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія ; передмова академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. Львів : СПОЛОМ, 2021. С. 354.

²¹ Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи ЄС. Порівняльний аналіз. Переклад з франц. В. Ховсун. К. : Основи, 1996. С.154.

принципом. В Іспанії провінції виконують завдання спільно з державою чи за її дорученням²². Найбільшою територіальною одиницею є адміністративні чи національно-територіальні автономні утворення, які мають власні органи влади, створюються відповідно до положень Конституції та діють на підставі власного статуту. Кожна автономна область має свої законодавчі збори (обираються на чотири роки), урядову раду (затверджується голосуванням і керується головою ради). Рада колективно відповідальна перед законодавчими зборами.

Норвегія

Місцеве самоврядування гарантоване статтею 49 Конституції Норвегії²³, відповідно до якої жителі мають право керувати місцевими справами через місцеві виборні органи. Більш детальні питання місцевого самоврядування визначаються Законом «Про муніципалітети та окружні муніципалітети»²⁴, яким встановлено два рівні здійснення місцевого самоврядування: на рівні фюльке (регіону) та на рівні комун (муніципалітетів сільських та міських громад). Як зазначено в статті 1-1 Закону «Про муніципалітети та окружні муніципалітети», його метою є сприяння місцевій представницькій демократії з активною участю громадян, муніципальним органам самоврядування та фюльке (регіонів) в їх ефективності здійснення публічної влади, зміцнення довіри та сталого розвитку.

Власними повноваженнями муніципальних органів самоврядування та фюльке (регіонів) у частині їх організаційної діяльності є: затвердження регламенту, обрання керівних органів і посадових осіб, обрання робочих органів, делегування повноважень щодо прийняття рішень іншим юридичним особам (виключно якщо справа не має принципового значення), створення та обрання комітетів і підкомітетів ради, відкликання посадових осіб ради, право виступати засновником (співзасновником) підприємств, комунальних некомерційних установ, затверджувати їх статuti тощо. У Законі «Про муніципалітети та окружні муніципалітети» передбачені певні особливості щодо діяльності виборних органів місцевої влади (статті 11, 12), зокрема встановлена вимога до регламенту в діяльності муніципалітетів та рад фюльке (регіонів) із детальними правилами розгляду справ у виборних органах. Досить об'ємними є фінансові повноваження стосовно фінансового менеджменту та моніторингу звітності органів самоврядування з боку урядових інституцій. Відповідно до статті 14-1 Закону «Про муніципалітети та окружні муніципалітети» муніципалітети та ради фюльке (регіонів) повинні керувати економікою таким чином, щоб їх фінансова спроможність була збережена; муніципалітети та ради фюльке (регіонів) повинні готувати скоординовані та реалістичні плани для ведення своїх (місцевих) справ та фінансів, а також для розвитку місцевої громади чи регіону; муніципалітети та ради фюльке (регіонів) повинні управляти фінансовими коштами та боргами

²² Там само. С.169.

²³ Конституція Королівства Норвегія (прийнята Законом від 17.05.1814). Kongeriket Noregs grunnlov. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>

²⁴ Про муніципалітети та окружні муніципалітети (Закон про муніципалітети): Закон Королівства Норвегія № 83 від 22.06.2018. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

у спосіб, який не передбачає значного фінансового ризику, зокрема, щоб платіжні зобов'язання могли бути виконані вчасно.

Основні повноваження місцевого самоврядування в Норвегії здійснюються через реалізацію місцевих економічних програм. Суттєва увага в Законі «Про муніципалітети та окружні муніципалітети» приділена інституту міжмуніципального співробітництва. Відповідно до статті 18-1 Закону «Про муніципалітети та окружні муніципалітети» два або більше муніципалітети або ради фюльке (регіонів) можуть спільно заснувати міжмуніципальну політичну раду, яка здійснює повноваження, що виходять за межі муніципальної ради чи ради фюльке (регіону), без права прийняття індивідуальних (спільних) рішень окрім тих, що відносяться до внутрішніх (технічних) питань міжмуніципальної співпраці.

Висновки

1. У законодавстві України чітко й детально визначено повноваження органів місцевого самоврядування на усіх трьох рівнях – громади, району, області.

Конституцією України встановлено, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5). В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено повноваження органів самоврядування громад, районів та областей, змістовно регламентовано компетенції та сфери діяльності рівнів місцевих самоврядних одиниць. У цілому національним законодавством про місцеве самоврядування реалізовано основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування, враховуючи дискреційний характер окремих її статей.

Разом із тим більш чіткого узгодження на конституційному рівні потребує адміністративно-територіальний устрій і система місцевого самоврядування та, відповідно, система адміністративно-територіальних одиниць, визначення рівнів місцевого самоврядування й розмежування повноважень між ними. Зміни до Конституції України щодо децентралізації влади мають більшою мірою враховувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо визначення поняття місцевого самоврядування, його основних принципів, компетенції органів місцевого самоврядування, адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, їх структури, фінансової основи.

2. Аналіз підходів щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування в європейських державах свідчить про їх належну співмірність та збалансованість змісту й обсягу на різних рівнях місцевого самоврядування, застосування базового принципу субсидіарності і відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування. Таким чином забезпечується сталий розвиток місцевого самоврядування на всіх рівнях.

3. У більшості європейських держав функціонує трирівнева система місцевого самоврядування із виборними представницькими місцевими

органами, зокрема в Польщі, Франції, Іспанії, Італії, Чехії, Словаччині. Дворівнева система місцевого самоврядування функціонує у Греції, Хорватії, Норвегії, Данії, Латвії. Традиційно та з урахуванням територіального чинника й кількості населення однорівневі системи місцевого самоврядування існують у Литві, Естонії, Фінляндії.

У різних європейських державах регіони та муніципальні утворення мають значний ступінь автономності на місцевому, субрегіональному чи регіональному рівнях. Певними критеріями такої автономності можуть бути зміст та обсяг адміністративного нагляду, фінансова спроможність та розвиток міжмуніципальної кооперації.

Виконавці:

Куян І. А., 0503537364,

Ємельяненко К. О., 0636167771

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.

Апарат Верховної Ради України
22/17-2023/141202 від 29.06.2023



1240685

ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: ВАОЛЕВСЬКА ЛЕСЯ АНАТОЛІВНА
Сертифікат: 248197DDEAB977E5040000058ADDA00993FB103
Дійсний до: 20.10.2023 23:59:59

