

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.167>

Ю. М. Ковальчук
аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
orcid.org/0000-0002-7817-4436

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ІЗ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ

Від проголошення незалежності і до цього часу Україна постійно перебуває в стані пошуку власної моделі організації місцевої влади, яка була б досить ефективною і відповідає сучасним проблемам, які постають перед нею. Розпочавши процес передачі влади на місця, наша держава стала на шлях дієвих змін та утвердження міжнародних стандартів у національному законодавстві в сфері місцевого самоврядування. При цьому чималу роль у діяльності системи органів місцевого самоврядування відіграють їхні виконавчі органи як інструменти безпосередньої реалізації наданих повноважень. У зв'язку з цим постає необхідність звернення до зарубіжного досвіду держав у питанні регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні.

Метою статті є вивчення, дослідження та аналіз системи, функцій, форм та методів діяльності виконавчих органів місцевих громад у міжнародних актах і нормативно-правових актах зарубіжних країн шляхом виокремлення критеріїв їх класифікації та умовного поділу на групи для висвітлення їх різноманітного та спільного характеру, вироблення цілісного уявлення досліджуваного питання.

За результатами дослідження встановлено та сформовано основні критерії класифікації зарубіжного досвіду у сфері регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, зокрема: за концепціями (моделями) місцевого самоврядування, функціональним призначенням, методом правового регулювання, способом визначення, формою державного устрою, територіальним (географічно-територіальним) критерієм, за історичними формами регулювання тощо. Відповідно до зазначених критеріїв виокремлено і проаналізовано його види. Особлива увага приділена зарубіжному досвіду країн із близькими до критеріїв України. Визначено, що такими країнами є Польща та Франція. На основі їхнього досвіду вивчено та підсумовано результати реформування системи місцевого самоврядування в Україні за останні роки.

Відповідно до результатів дослідження зроблено висновки щодо можливості використання міжнародного досвіду для України та сформовано основні проблемні питання, які необхідно вирішити для врегулювання питання діяльності виконавчих органів місцевих громад.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, децентралізація, концепція, модель місцевого самоврядування, реформа, держава.

Kovalchuk Yu. M. EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN REGULATING ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS AT THE BASIC LEVEL

From the proclamation of independence till today, Ukraine is constantly in a state of searching for its own model of organizing local government, which would be quite effective and meet the modern problems that arise before it. Having begun the process of transferring power to the local governments, our state has embarked on the path of effective changes and the approval of international standards in national legislation in the field of local self-government. At the same time, a significant role in the activities of the system of local self-government bodies is played by their executive bodies, as instruments for the direct implementation of the granted powers. In this regard, it becomes necessary to refer to the foreign experience of states in the issue of regulating the activities of the executive bodies of local councils at the basic level.

The purpose of this article is to study, research and analyze the system, functions, forms and methods of activity of the executive bodies of local communities in international acts and regulatory legal acts of foreign countries, by highlighting the criteria for their classification and conditional division into groups to highlight their differences and general characters, the development of a solid view of the issue under study.

Based on the results of the study, the main criteria for the classification of foreign experience in the field of regulating the activities of local self-government bodies and their executive bodies, in particular: according to the concepts (models) of local self-government, functional purpose, method of legal regulation, method of definition, form of state structure, territorial (geographically territorial) criteria, according to historical forms of regulation, etc. In accordance with the specified criteria, its types are identified and analyzed. Particular attention is paid to the foreign experience of countries with similar criteria of Ukraine. It was determined that such countries are Poland and France. Based on their experience, the results of the reform of the local self-government system in Ukraine in recent years have been studied and summed up.

According to the results of the study, conclusions were made about the possibility of using international experience for Ukraine and the main problematic issues were formed that need to be resolved to solve the issue of the activities of the executive bodies of local communities.

Key words: local governments, united territorial communities, decentralization, concept, model of local government, reform, state.

Вступ. Розбудова України як сучасної демократичної, суверенної, соціальної, правової держави вимагає формування дієвого механізму публічного управління як у масштабах всієї країни, так і на місцевому рівні. Проте за роки своєї незалежності в Україні так і не було проведено суттєвої комплексної реформи, яка б значно покращила діяльність системи органів місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Утвердивши євроінтеграційний курс, наша держава взяла на себе зобов'язання закріпити європейські стандарти в національному законодавстві, зокрема і у сфері місцевого самоврядування. Одним із аспектів цього процесу стало завершення у 2020 році чергового етапу децентралізації в Україні щодо об'єднання територіальних громад та утворення нового районування. Все це зумовлює необхідність подальшого удосконалення та наукового обґрунтування механізмів управління діяльністю виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, що своєю чергою стимулює використання зарубіжного досвіду.

Питанням дослідження зарубіжного досвіду регулювання діяльності територіальних громад різних країн присвятили свої праці такі вчені, як В.П. Грובה, Р.Я. Демків, О.В. Звіздай, О.О. Колодяжний, П.П. Луценко, В.В. Наконечний, М.О. Петришина, О.О. Петришин та інші вчені. Проте питання регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад розглядалось у працях вищенаведених вчених лише в рамках більш загальних питань.

Висвітлення питань функціонування місцевих громад та їх виконавчих органів постають і мають формальне закріплення в конституціях зарубіжних країн та в деяких міжнародних нормативно-правових актах.

Мета статті – дослідити зарубіжний досвід країн у сфері регулювання діяльності виконавчих органів місцевих громад як базового елемента системи органів місцевого самоврядування, проаналізувати сучасний стан та перспективи подальшого реформування інституту місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Перш за все варто зазначити, що загальні орієнтири щодо системи, функцій, форми та методів діяльності органів місцевого самоврядування для держав – членів Ради Європи встановлює Європейська хартія місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, згідно з Хартією, в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не перебуває у віданні іншого органу влади. При цьому повноваження, які надаються виконавчим органам місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними

і виключними. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, установлених законом [1].

Загалом у більшості зарубіжних країн організація діяльності органів місцевого самоврядування передбачена конституцією або окремим нормативно-правовим актом та зумовлена такими чинниками, як: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо. Враховуючи це, доцільним є розглянути питання регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад шляхом їх класифікації за декількома критеріями:

1) за концепціями (моделями) місцевого самоврядування виділяють виконавчі органи місцевих громад, створених відповідно до громадської, державницької та змішаної (теорії муніципально-го дуалізму) теорій;

Необхідно зауважити, що громадська теорія місцевого самоврядування виникла у другій половині XIX ст. та в подальшому знайшла своє відображення в англосаксонській моделі місцевого самоврядування (правових системах Великобританії, США, Канади, Індії, Австралії тощо). Характерними рисами її виконавчих органів є: формальна автономія і самостійність; відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які опікують виконавчі органи місцевого самоврядування – креатури парламенту (Великобританія) чи штатів (США) [2].

Також у другій половині XIX ст. значного поширення набула і протилежна теорія – державницька (державна). Положення цієї теорії розглядає виконавчі органи місцевого самоврядування не як самостійну форму організації публічної влади на місцях, а як децентралізацію державної влади, тобто тільки як одну із форм організації місцевого управління. Ця теорія лежить в основі континентальної муніципальної системи, що сьогодні ефективна у Франції, Італії, франкомовних країнах Африки тощо [3, с. 18].

Подальшим розвитком згаданих вище концепцій стала теорія муніципального дуалізму. Згідно з цією теорією виконавчі органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження (Австрія, Німеччина, Японія) [2].

Таким чином, на основі вищенаведених концепцій сформувалися сучасні класичні моделі організації місцевого самоврядування. Традиційними для сучасних робіт з місцевого самоврядування є виокремлення таких моделей здійснення публічної влади на місцях через свої виконавчі

органи: англосаксонська, французька (континентальна), змішана (іберійська) та радянська.

2) за функціональним призначенням виконавчі органи місцевих громад можна поділити на виконавчі органи громадівського, представницького та подвійного спрямування;

Варто пояснити, що у країнах з англосаксонською правовою системою, місцеві представницькі та їх виконавчі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє.

Своєю чергою протилежним підходом характеризуються виконавчі органи представницького призначення, оскільки загальна система органів місцевого самоврядування являє собою «ієрархічну піраміду», якою відбувається передача різних директив та інформації і в рамках якої на центральні влади активно працює ціла серія «агентів на місцях» (Франція, Італія, Іспанія) [4, с. 10].

Особливо актуальним для нашої держави є німецький підхід, сутність якого полягає в тому, що державні завдання вирішують юридичні особи публічного права, в тому числі й органи самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають під час вирішення одних питань як органи самоврядування, а під час вирішення інших – від імені держави, за розпорядженням державного органу, в рамках делегованих їм повноважень [5, с. 287].

3) за методом правового регулювання виокремлюють виконавчі органи місцевих громад із негативним та позитивним правовим регулюванням.

Аналіз міжнародного досвіду правового регулювання компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування говорить, що у зарубіжній практиці функціонують два методи правового регулювання – негативний і позитивний [5, с. 288]. Негативний метод полягає в тому, що до компетенції виконавчого органу включаються ті питання, які не належать до предметів ведення органів державної влади, а компетенція визначається за «залишковим принципом» (переважно країни з англосаксонською правовою системою). Своєю чергою позитивний метод правового регулювання передбачає чітке формулювання та розмежування компетенції органів влади на всіх рівнях (переважно країни з континентальною та змішаною муніципальними системами).

4) за способом визначення виокремлюють виконавчі органи місцевих громад, які передбачені в конституції держави, та виконавчі органи, які передбачені іншими нормативно-правовими актами держави;

За цим критерієм цікавим є досвід Норвегії, оскільки в Конституції країни (1814 р.) відсутні норми про місцеве самоврядування, однак положення про органи місцевого самоврядування,

в тому числі і їх виконавчі органи, передбачені у першому в Європі законі про місцеве самоврядування (1837 р.) [6, с. 62].

5) за формою державного устрою існують виконавчі органи місцевих рад унітарних та федеративних держав.

Варто зауважити, що у деяких децентралізованих унітарних державах (Велика Британія, Грузія, Данія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Португалія, Фінляндія, Шрі-Ланка) місцеві органи влади обираються населенням, а їх виконавчі органи мають право самостійно вирішувати більшість питань місцевого життя. При цьому в складі держави присутні автономії, що мають своє внутрішнє самоврядування, зазвичай у сфері адміністративної діяльності.

Серед федеративних держав особливий досвід у сфері регулювання діяльності виконавчих органів місцевих громад має США. Так, у США існують 50 різних муніципальних систем. Десята поправка до Конституції США визначає, що всі повноваження, які не віднесені до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливість щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Водночас виконавчі органи управління штатів залишають за собою низку засобів та способів забезпечення державного контролю, що часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія) [7, с. 202].

6) за територіальним (географічно-територіальним) критерієм можна виділити виконавчі органи місцевих громад країн із континентальним географічним розташуванням і острівних країн;

Враховуючи даний критерій, позитивний досвід має Японія, в якій досить поширеною є самостійність не тільки адміністративно-територіальних одиниць загалом, спільноти, а й кожного окремого мешканця, що своєю чергою говорить про достатньо розвинену самостійність територіальних одиниць та їх спроможності самостійно без впливу центральних органів вирішувати проблемні питання через свої виконавчі органи як шляхом власних сил, так і за допомогою волевиявлення громади територіальної одиниці [8, с. 34].

7) за історичними формами регулювання діяльності інституту місцевого самоврядування виділяють два напрями: англосаксонська і континентальна моделі регулювання.

Необхідно зазначити, що англосаксонська модель, яка ґрунтується на «теорії вільних громад», склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносно слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування та його виконавчих органів.

Своєю чергою континентальна модель місцевого самоврядування, що склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату, ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування і відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях [9, с. 158–159].

Також варто зауважити, що наведені вище історичні форми регулювання зберігають свій вплив на сучасність, попри тривалий час їхнього розвитку, та стали фундаментом для побудови сучасних муніципальних моделей, тобто зберігають свою традиційність.

Узагальнюючи критерії, можна виокремити держави, близькі за критеріями до України. Такими є країни, де органи місцевого самоврядування працюють за змішаною концепцією, в яких виконавчі органи місцевих рад мають подвійне функціональне призначення, діяльність яких врегульована позитивним методом правового регулювання та передбачена в конституції держави з децентралізованою унітарною формою державного устрою. На нашу думку, найближчою до таких критеріїв є Польща.

1 січня 1999 р. польським законодавством введено триступеневий адміністративно-територіальний устрій: воєводство (województwo), повіт (powiat), гміна (gmina) [10]. При цьому діяльність кожного рівня місцевого самоврядування врегульовується відповідно законами «Про гмінне самоврядування» [11], «Про самоврядування повітове» [12] та «Про адміністративний уряд у регіоні» [13]. При цьому нормативна реалізація системи органів місцевого самоврядування відбувалася поступово: від нижчого до вищого рівнів (на основі принципів повсюдності та субсидіарності).

Існує рівнева система, і органи, наділені владними повноваженнями, створюються на кожному з рівнів. Так, гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Рада гміни обирається шляхом прямих виборів строком на 4 роки. Члени ради обирають свої виконавчі органи: правління і війта, бурмістра (у малих містах) або президента (у великих містах), які несуть відповідальність за реалізацію завдань громади та є одноосібними представниками гміни [14, с. 49].

Особливим є те, що в середині системи самоврядування не існує підпорядкованості та залежності. До того ж повітове самоврядування або воєводське самоврядування не має права контролювати діяльність виконавчих органів гмін [13].

Сьогодні місцеве врядування Республіки Польща має схожі до вітчизняних проблеми, зокрема, в обох державах громадянське суспільство перебуває на стадії формування і не здатне повною мірою забезпечувати належне функціонування місцевого самоврядування. Проте порівняно з Україною

Польща змогла сформувати дієву модель організації місцевого самоврядування і, що найважливіше, в коротші строки.

Якщо говорити про сучасний стан реформування системи органів місцевого самоврядування в Україні, то необхідно зауважити, що наша держава обрала шлях реформування системи органів місцевого самоврядування через процес децентралізації, який дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). Певною мірою Україна повторює реалізацію реформ у Польщі, тобто з базового рівня місцевого самоврядування.

Процес децентралізації в Україні розпочався ще у 2014 році з прийняттям декількох нормативно-правових актів, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р [15] та ухвалення Верховною Радою законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII [16], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [17] та цілої низки змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [18].

Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті Кабінету Міністрів України, за 6 років реформи утворено 1 070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4 882 громад. Відповідно до прийнятого Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1 470 спроможних територіальних громад, у яких були проведені місцеві вибори у 2020 році на новій територіальній основі. Також 1 354 територіальних громад уклали 604 договори про співробітництво [19].

Таким чином, можна говорити, що Україна перебуває на початковому етапі реформування місцевого самоврядування та тільки сформувала свій базовий рівень, а тому наступним кроком має стати достатнє нормативне врегулювання діяльності та формування виконавчих органів такого рівня.

Висновки. Узагальнюючи зарубіжний досвід та сучасний процес реформування місцевого самоврядування в Україні, можна зробити такі висновки: для організації ефективного базового рівня місцевого самоврядування необхідно сформувати дієві виконавчі органи, які мають стати надійним інструментом для реалізації завдань місцевого самоврядування та відповідати на сучасні виклики, що стоять перед громадою, при цьому

необхідно чітко визначити та розмежувати їх повноваження, нормативно врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи їхньої діяльності. Також чималу роль відіграє і формування громадянського суспільства, адже в Україні сьогодні досить гостро стоїть проблема безпосередньої участі та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 16.02.2021).
2. Звіздай О.В. Наукові теорії походження місцевого самоврядування та сформовані на їх основі моделі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1067> (дата звернення: 16.02.2021).
3. Демків Р.Я. Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 333 с.
4. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1–22.
5. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1(44). С. 283–289.
6. Попко В.В. Система місцевого самоврядування в Королівстві Норвегія. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 1. С. 59–75.
7. Петришин О.О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 195–207.
8. Грובה В.П. Особливості органів місцевого самоврядування в Японії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2015. № 13. Том 1. С. 33–35.
9. Луценко П.П. Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4(51). С. 153–161.
10. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (tekst ujednolicony). *Internetowy System Aktów Prawnych*: веб-сайт. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603> (дата звернення: 16.02.2021).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony). *Internetowy System Aktów Prawnych*: веб-сайт. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення: 16.02.2021).
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony). *Internetowy System Aktów Prawnych*: веб-сайт. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578> (дата звернення: 16.02.2021).
13. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. *Internetowy System Aktów Prawnych*: веб-сайт. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206> (дата звернення: 16.02.2021).
14. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1(28). Ч. 2. С. 47–51.
15. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.02.2021).
16. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 16.02.2021).
17. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 16.02.2021).
18. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 16.02.2021).
19. Реформа децентралізації. *Урядовий портал* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 16.02.2021).