

ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

PRACTICAL EXPERIENCE OF FUNCTIONING AND INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

Наукова стаття присвячена дослідженню практичного досвіду та нормативного закріплення функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Визначено, що органи місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, здебільшого, розподіляються на представницькі органи місцевого самоврядування та на їх виконавчі органи. Наведено сфери взаємодії таких органів, особливості взаємодії, загальне функціонування та контроль за їх функціонуванням; здійснено порівняння із зарубіжним досвідом. Проаналізовано переваги та недоліки сучасної взаємодії органів місцевого самоврядування. Запропоновано шляхи удосконалення взаємодії між органами місцевого самоврядування на основі ефективного зарубіжного досвіду.

Ключові слова: зарубіжний досвід місцевого самоврядування, взаємодія між органами місцевого самоврядування, нормативне закріплення взаємодії органів місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, виконавчі органи рад.

The scientific article is devoted to the study of practical experience and normative consolidation of the functioning and interaction of local self-government bodies in Ukraine and foreign countries. It was determined that local self-government bodies in Ukraine and foreign countries are mostly divided into representative local self-government bodies and their executive bodies. Areas of interaction of such bodies, features of interaction, general functioning and control over their functioning are given; a comparison was made with foreign experience. The advantages and disadvantages of modern interaction of local self-government bodies are analyzed. Ways to improve interaction between local self-government bodies based on effective foreign experience are proposed.

Key words: foreign experience of local self-government, interaction between local self-government bodies, regulatory consolidation of interaction of local self-government bodies, local self-government bodies, executive bodies of councils.

Постановка проблеми. Важливо зазначити, що взаємодія між органами місцевого самоврядування може передбачати як взаємодію між представницькими органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами, так і взаємодію між органами місцевого самоврядування різних громад в межах і поза межами України. Зокрема, в умовах воєнного стану в Україні, відповідна взаємодія органів місцевого самоврядування в межах України і поза її межами стала важливим інструментом допомоги одній громадою іншій та довела свою ефективність, а отже – є актуальною і потребує дослідження з метою подальшого становлення і розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Український та зарубіжний досвід функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування досліджувався такими науковцями як Макаров Г., Малик Я., Петришина М., Колодяжний О., Наулик Н., Камінська Н., Ладиченко В., Гулак О., Смельяненко К., Данилюк Ю., Курило В., Чернецька О., Кулик Т. та іншими.

Метою наукової статті є дослідження практичного досвіду функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, способів такої взаємодії та

особливостей суб'єктів такої взаємодії; виокремлення негативних та позитивних рис взаємодії органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування є основним принципом, на якому базується діяльність муніципалітетів. У статті 2 Європейської хартії місцевого самоврядування прописано, що «принцип місцевого самоврядування закріплюється у національному законодавстві та, за можливості, у конституції» [1]. Самоврядування або місцева автономія, як її називають у деяких європейських країнах, є основою, на якій базується політичний вимір місцевої влади. Принцип місцевого самоврядування відрізняє місцеву владу як виборну територіальну одиницю, наділену власними повноваженнями, від суто адміністративних органів. При цьому ефективне управління на місцях залежить від розподілу сфер компетенції із належним фінансовим забезпеченням, а не від контролю з боку вищих інстанцій. Відповідно, чітке визначення переліку функцій та повноважень місцевих органів влади, підкріплене відповідною фінансовою автономією, допомагає налагодити демократичні механізми взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Як зазначає Макаров Г. в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між органами місцевого самоврядування, та органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, вирішені. Європейське законодавство достатньо детально нормативно закріплює різницю сфер компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, реалізацію делегованих органами виконавчої влади повноважень. Місцеві адміністрації можуть отримувати повноваження, що належать до сфери компетенції держави; можуть суміщати функції органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування тощо [2, с. 27].

Обов'язки місцевих органів влади визначені законодавчими актами, які встановлюють коло та обсяг їх відповідальності. Місцева влада підпорядковується цим правовим мандатам (принцип законності). Повноваження, надані місцевим органам влади, «як правило, мають бути повними та виключними» (стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), хоча правові та фінансові обмеження часто лімітують обсяг цих обов'язків. Як загальні, так і галузеві закони регулюють характер місцевих повноважень. У регіональних або федеральних державах повноваження та відповідальність цих органів регламентується регіональним законодавством. З іншого боку, місцеві органи влади різною мірою (залежно від країни) наділені регулятивними повноваженнями, однак зобов'язані дотримуватися нормативних приписів, встановлених центральними правовими актами [10, с. 93–96].

Іноді конституції або законодавчі акти також визначають принципи, які регулюють взаємодію між місцевими та центральними органами влади (співпраці, надання інформації, субсидіарності тощо), хоча ці правові положення, як правило, досить незначні та недостатньо точні [11, с. 108].

Розподіл повноважень і обов'язків поєднується у законодавстві із «застереженням про загальну компетенцію», яке закріплює за місцевими органами влади право займатися будь-яким питанням, що становить місцевий інтерес. Положення про загальну компетенцію дозволяє розширити сферу локальних дій, якщо це необхідно для служіння інтересам місцевого населення.

При цьому іноді важко встановити межі того, що стосується «інтересів місцевого населення». У Фінляндії, наприклад, на підставі вищевказаного застереження суди дозволили органам місцевого самоврядування займатися деякими питаннями щодо встановлення міжнародних правовідносин шляхом скасування дії резолюцій, які це право обмежували [3; 6].

Положення про загальну компетенцію пов'язане з принципом субсидіарності, який надає перевагу у здійсненні повноважень тими органами влади, які є найближчими до громадянина (стаття 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування). У законодавстві Італії, Португалії, Румунії, Нідерландів, Іспанії та Великобританії субсидіарність визначається керівною засадою взаємодії між центральною та місцевою владою. Це означає, що при реалізації спільних повноважень слід обирати «найближчий» до громадян рівень влади, який зможе ефективно задовольнити їхні потреби.

Принцип співпраці між центральними та місцевими органами влади закріплений у конституційних або інших законодавчих положеннях багатьох держав (наприклад, Фінляндії, Литви, Португалії, Іспанії). В основі цього принципу лежить зобов'язання про взаєморозуміння та підтримку на благо громадян. Наприклад, в положеннях іспанського законодавства про місцеве управління закріплено чітке розуміння того, що мається на увазі під взаємодією: «повага до законного виконання іншими органами влади своїх обов'язків; врахування всіх суспільних інтересів при здійсненні власних повноважень і, особливо, тих, що реалізуються спільно з іншими органами державної влади; сприяння доступу інших органів влади до відповідної інформації

для реалізації їх компетенції; надання ефективної підтримки під час здійснення функцій іншими органами влади» [4].

Швейцарське законодавство регулює обов'язок співпраці між кантонами та муніципалітетами щодо виконання спільних повноважень. В Італії принцип «чесної співпраці» між різними рівнями влади закладено в конституції [5]. На регіональному рівні префект (prefetto) має право здійснювати діяльність, спрямовану, зокрема, на забезпечення дотримання принципу співпраці між державою і регіонами, а також на координацію заходів, які проводяться між центральним урядом і місцевою владою. В італійському законодавстві префект визначений як «урядовий представник у відносинах із системою самоврядування».

Часто взаємодія відбувається у формі делегування повноважень центральних (державних/ регіональних) органів влади місцевому рівню (Чеська Республіка, Латвія, Литва, Словачька Республіка, Іспанія). Законодавство, що передбачає делегування повноважень, зазвичай встановлює механізми інформування, моніторингу та фінансування їх виконання. Наприклад, у Чеській Республіці виконання делегованих повноважень передбачає постійний обмін інформацією між центральними та місцевими органами влади. Центральні органи влади повинні забезпечити передання відповідних даних місцевих органів влади та отримати зворотній зв'язок від муніципалітетів.

Наразі у Португалії триває реформування законодавчої бази та інституційної структури місцевого та регіонального управління. Покладання нових повноважень на органи місцевого самоврядування, а також процес їх делегування супроводжується наданням відповідних фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації.

У Франції на рівні Основного Закону зазначено, що делегування повноважень місцевому самоврядуванню повинно супроводжуватися передачею фінансових ресурсів, які потребуються для їх здійснення.

Європейська хартія місцевого самоврядування дозволяє посилені адміністративний нагляд з боку вищих органів влади стосовно завдань, виконання яких делеговано місцевим органам влади (стаття 8.2), тоді як будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

Делеговані повноваження місцеві органи влади здійснюють від імені держави, яка може встановлювати стандарти дій та контролювати не лише законність такої діяльності, але й сам процес їх виконання.

Принцип взаємного інформування та надання консультацій (Литва, Норвегія, Словачька Республіка, Іспанія, Швейцарія) лежить в основі більшості передових практик взаємодії між місцевими та центральними органами влади. Необхідність інформування місцевих органів влади про державні/регіональні ініціативи, а також проведення консультацій між центральними та місцевими органами влади у процесі прийняття рішень сприяє належній реалізації державної політики. З іншого боку, центральні органи виконавчої влади отримують відповідну інформацію від місцевої влади, аби розробляти курс державної політики, який буде актуальним для місцевих громад. Ведення публічних реєстрів, надання даних для проведення статистичних робіт, передання інформації про місцеві проблеми – це ті шляхи взаємодії, які зазвичай практикуються у європейських країнах.

Попередні консультації з місцевих питань є формою реалізації цього принципу, який також реалізується у деяких державах. Вони можуть проводитися в індивідуальному порядку або, найчастіше, центральними органами влади з представницькими асоціаціями місцевих органів влади. Є перелік питань, попередні консультації щодо яких є обов'язковими; зазвичай це ті питання, які безпосередньо пов'язані з місцевим самоврядуванням: місцеве законодавство, доходи бюджету, податкова політика, територіальні зміни. У Болгарії, Фінляндії, Угорщині, Ісландії, Мальті, Іспанії та Швейцарії урядові законопроекти до парламенту та акти парламенту, що стосуються місцевих питань, повинні бути предметом консультацій з місцевими асоціаціями.

Ісландія, Угорщина та Литва також обговорюють з місцевими об'єднаннями розподіл державного бюджету; такі консультації іноді проводяться представниками уряду, а в деяких випадках – представниками парламенту. Інституційні зміни є предметом розгляду у Литві. В Іспанії рішення щодо встановлення територіальних меж обговорюються з муніципалітетом, якого стосуються зміни. У Нідерландах проводяться консультації з питань, що стосуються місцевого самоврядування та законодавчих змін, які «зачіпають» його інтереси.

Зустрічі щодо вирішення питань місцевого значення зазвичай проводяться на добровільній основі в більшості держав-членів. Так, в Італії проходить «Конференція Уряд – Місцеві

органи влади», спрямована на забезпечення постійної взаємодії між центральним урядом і системою органів самоврядування. У Болгарії запроваджено «День діалогу», в рамках якого члени парламенту кожного виборчого округу, мери, місцеві органи влади та громадяни, а також посадові особи центральних органів влади та представники ЗМІ обговорюють пріоритетні дії щодо місцевого самоврядування.

У Європейському Союзі місцеве самоврядування через фінансову самостійність отримує проблемну для України реальну автономність, при цьому і обсяг повноважень залежить від рівня фінансування з розрахунку на кожного містянина [6, с. 300].

Під принципом фінансової забезпеченості розуміється належне фінансування місцевих органів влади для виконання покладених на них функцій і повноважень. Значні відмінності в природі та походженні місцевих доходів можна знайти у всій Європі. Так, у деяких державах податки становлять значну частину місцевих доходів (Фінляндія, Швейцарія, Швеція, Данія), тоді як в інших основний внесок у місцеві доходи роблять кошти центрального бюджету.

У Швейцарії фінансова забезпеченість досягається завдяки системі кантонального вирівнювання. Вона покликана підтримувати адекватний рівень місцевих доходів для виконання покладених на органи місцевої влади завдань і забезпечення їх рівності у цьому питанні.

У Фінляндії дотримання цього принципу гарантується системою вирівнювання державних дотацій, яка дозволяє кожному муніципалітету отримати ресурси, необхідні для надання основних послуг населенню.

У Данії діє система бюджетного співробітництва між центральним урядом і місцевими органами влади, яка передбачає розподіл доходів бюджету на основі переговорів між ними.

Щодо реалізації принципу моніторингу за діяльністю органів місцевої влади, то, як зазначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, він зазвичай обмежується фактичним контролем за дотриманням законності. У більшості країн рішення місцевих органів влади переглядаються в адміністративному або судовому порядку. Моніторинг також включає контроль за видатками, який здійснюють спеціалізовані ради з юрисдикційними або квазіюрисдикційними функціями (наприклад, у Португалії, Іспанії).

Науковцями, у частині подальшого розвитку місцевого самоврядування у тому числі взаємодії між органами під час реалізації питань місцевого значення, зазначається, що на сучасному етапі реалізації загальноєвропейської тенденції шляхом поступового переходу до від систем управління громадами до системи «доброго врядування» – демократичних, ефективних, адекватних сучасним завданням, прозорих, публічних і підзвітних громадськості органів місцевого та регіонального управління, держава має впроваджувати демократичні методи самоврядування західних країн, в тому числі через ефективний державний контроль, обрання ключових посадових осіб місцевого самоврядування, перехід від «комунального» до сучасного «муніципального» самоврядування, кодифікацію законодавства про місцеве самоврядування та збалансування статусу та обсягу повноважень представницьких і виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування [12, с. 167–178].

У Данії здійснення контролю покладається на регіональні органи влади, які надають юридичні консультації муніципалітетам і можуть навіть застосовувати санкції за порушення закону (хоча роблять це рідко). До таких заходів належать анулювання ліцензій, призупинення діяльності, штрафи та подання позовів про відшкодування збитків [7, с. 47–51].

Крім того, здійснюється моніторинг реалізації делегованих повноважень; такий контроль проводиться або на основі попередньо встановлених стандартів, яких місцеві органи влади зобов'язані дотримуватися, або за допомогою спеціальних механізмів оцінки переданих повноважень. Наприклад, у Люксембурзі окружні комісари (commissaires de district) володіють значними наглядовими функціями та відіграють важливу роль у взаємодії між місцевою та центральною владою [8, с. 69–73].

Принцип пропорційності означає, що контроль з боку центральних органів влади має здійснюватися таким чином, щоб будь-яке втручання не перевищувало важливості інтересів, що захищаються (наприклад, Литва). За Конституцією Франції жодна територіальна влада не може здійснювати контроль над іншою територіальною владою. У децентралізованих державах центральний моніторинг зазвичай покладено на регіональні органи влади, а не на органи державної влади.

У деяких випадках місцеве законодавство передбачає звільнення або заміну місцевих органів влади у разі грубого порушення їх обов'язків, які зачіпають інтереси громадян (наприклад, в Англії, Італії, Латвії, Люксембурзі, Іспанії). Такі крайні заходи, які суперечать засадам місцевого самоврядування, зазвичай суворо регламентуються, аби гарантувати їх застосування лише за

виняткових обставин. В Іспанії, наприклад, центральний уряд після консультації з автономними регіональними органами влади та схвалення Сенату може видати указ про розпуск місцевих органів влади, дії яких завдали серйозної шкоди управлінню загальними інтересами всупереч конституційним мандатам. У 2006 році діяльність місцевої влади Марбельї була призупинена через незаконні фінансові операції, що призвели до банкрутства [9, с. 57].

Вищезазначений практичний досвід взаємодії між радами та їх виконавчими органами, між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, становлять основу для належної практики у відносинах між органами місцевого самоврядування в Європі. Чітке визначення та повага до повноважень і обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами, визначеними в Європейській хартії місцевого самоврядування (самоврядування, законність, положення про загальну компетенцію, субсидіарність, співробітництво та делегування повноважень), та більшістю європейських конституцій або нормами локального законодавства. Інструментальні принципи, такі як обмін інформацією, проведення консультацій, належне фінансове забезпечення і здійснення моніторингу сприяють укріпленню стосунків і взаємній повазі до сфери діяльності кожного рівня влади.

Висновки. За результатом дослідження пропонуємо наступні тенденції взаємодії між органами місцевого самоврядування чи взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: прийняття відповідного законодавства та встановлення критеріїв співробітництва; забезпечення фінансування у разі взаємодії в рамках виконання делегованих центральними органами влади повноважень; чітка регламентація контролю за реалізацією повноважень; та нормативне закріплення механізмів контролю за дотриманням бюджету; формування практики взаємодії через обмін інформацією та надання консультацій.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнар. док. від 15/10/1985 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні [Текст] / Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан ; Національний інститут стратегічних досліджень. К. : [б. в.], 2011. 54 с. С. 27.
3. López, A.N. (2007). The relationship between central and local authorities: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). URL: <https://rm.coe.int/1680747fbc>
4. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
5. The Spanish Constitution, passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>
6. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 295 – 302.
7. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. «Молодий вчений». № 1 (28). Частина 2. січень, 2016 р. С. 47-51. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13370/1/Petryshyna_Kolodyazhny_47-51.pdf
8. Наулик Н. С. Місцеве самоврядування і управління у зарубіжних країнах / Н. С. Наулік // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2010. № 3. С. 69-73.
9. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна. Монографія. К., 2012. С. 57.
10. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 93-96.
11. Кулик Т.О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві: Монографія. К.: Алерта, 2016. 198 с.
12. Ladychenko V., Gulac O., Yemelianenko K., Danyliuk Yu., Kurylo V. Ensuring Sustainable Development of Local Self Government: Foreign Experience for Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. Vol. 10 (4). P. 167-178. URL: <https://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/1270>