

**КОРНЄВА О. В.,**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри теорії держави і права,  
конституційного права та державного  
управління  
(Дніпропетровський національний  
університет імені Олеся Гончара)

УДК 352.071:341.176(4-672)

### СУЧАСНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті автор надає аналіз процесів розвитку інститутів місцевого самоврядування в державах Європейського Союзу та визначає основні сучасні напрями цього розвитку.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, напрями розвитку, інститути місцевого самоврядування, Європейський Союз.*

В статье автор предоставляет анализ процессов развития институтов местного самоуправления в государствах Европейского Союза и определяет основные современные направления данного развития.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная громада, направления развития, институты местного самоуправления, Европейский Союз.*

In the article the author gives analysis to developments of local self-management in Members-States of the European Union and defines tendencies of this development.

**Key words:** *local government, territorial commune, tendencies of development, local government institutions the European Union.*

**Вступ.** Досвід функціонування нинішньої системи місцевого самоврядування України свідчить про необхідність реформування самоврядування в напрямі розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової основи для здійснення органами самоврядування покладених на них, відповідно до закону, функцій і завдань. При цьому є можливість обрати різні шляхи здійснення такої реформи, однак при вирішенні питання про обрання певного варіанта реформування місцевого самоврядування слід керуватися вже накопиченим досвідом розвинених держав Західної Європи.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється тим, що за останні роки в Україні напрацьовано багато наукового матеріалу, присвяченого різним аспектам теорії і практики місцевого самоврядування в європейських країнах, але комплексного дослідження, спрямованого на аналіз напрямів розвитку інститутів місцевого самоврядування в Європейському Союзі та можливостей використання європейського досвіду в умовах українських реалій, зроблено не було.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, вказує на певну увагу до різних аспектів становлення інститутів місцевого самоврядування в державах Європейського Союзу в працях І. А. Грицяка, С. Є. Саханенка, В. В. Мамонової, А. П. Лелеченка, І. Б. Ковтун.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є поглиблення науково-теоретичного уявлення про процеси розвитку інститутів місцевого самоврядування в державах Європейського Союзу та визначення основних сучасних напрямів цього розвитку.



**Результати дослідження.** У контексті європейської інтеграції України доречно акцентувати увагу на напрямках розвитку місцевого самоврядування, якими є закономірні етапи та форми процесу становлення та розвитку місцевого самоврядування. У зв'язку з цим відмітимо, що в Європейському Союзі діють особливі принципи права, що поширюються як на наднаціональному рівні права й управління, так і на правову та державно-управлінську системи в державах-членах ЄС. Як зазначає І. А. Грицьак, основна причина цього полягає в тому, що кожній окремій державі досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур: одних – для національного законодавства, інших – для законодавства Європейського Союзу. Тому з часом національні інституції запроваджують позитивний досвід Європейського Союзу в застосуванні та дотриманні національного законодавства і законодавства Європейського Союзу, адаптуючи його до своїх умов [1, с. 417]. Враховуючи вищезазначене, до загальноєвропейських тенденцій розвитку місцевого самоврядування віднесемо соціально-правові, організаційно-правові та матеріально-фінансові тенденції.

Соціально-правові тенденції розвитку місцевого самоврядування в Європейському Союзі прямо залежать від законодавчої та іншої нормативно-правової регламентації тих чи інших питань місцевого значення, чіткості визначення повноважень органів місцевого самоврядування, ролі делегованих повноважень та місця в національній правовій системі норм міжнародного права та права Європейського Союзу.

У зв'язку з прагненням України інтегруватися в Європу необхідно враховувати загальноєвропейські тенденції вирішення питань участі громадян у самоврядуванні та практику західноєвропейських держав. Зокрема, у ФРН (земля Північний Рейн-Вестфалія) громадяни набувають численних прав на участь в управлінні громадами і прийнятті рішень [10, с. 70]. Вони не тільки мають право бути присутніми на відкритих засіданнях ради, а й вимагати від них проведення зборів мешканців і слухань, інформування про найважливіші проблеми громади, виділення так званого «часу питань», коли мешканці вправі ставити запитання з будь-яких проблем місцевого життя та виступати з пропозиціями або ініціативами. Крім того, всі німецькі громадяни і мешканці комун, які не є такими, наділені правом участі в безпосередньому прийнятті рішень з питань місцевого значення, хоча й різним чином. Мешканці здійснюють його шляхом спеціальних «заявок», а громадяни – у вигляді «громадських вимог і рішень». Підписана 5% мешканців «заявка» зобов'язує раду розглянути порушені в ній питання і прийняти відповідне рішення. «Громадська вимога» передбачає, що громадяни мають намір замість ради самостійно вирішити будь-яке питання. Як правило, заяву повинні підписати від 10 до 100 громадян, після чого відбувається «громадське рішення» [8, с. 72].

У Швеції право прийняття рішень на рівні комуни або ландстингу реалізується членами представницького органу, обраного прямим голосуванням на чотири роки одночасно з виборами до риксдагу. Муніципальні збори складаються з муніципальних радників, які є професійними політиками і, як правило, очолюють виконавчі комітети. Тому у Швеції не існує якихось відповідностей інституту мера. Згідно із законом про місцеве самоврядування рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість – 75%, за виключенням процедурних питань.

Муніципальні збори шведських територій приймають рішення з питань принципового характеру, найбільш важливих для них, таких як ціль і напрями діяльності, розміри податку, кількість комітетів, їх організація та форми діяльності, обрання членів комітетів, прийняття бюджету та ін. Виконавчий комітет є «урядом» комуни і виконує керівну й координуючу функцію. Майже всі питання, винесені на муніципальні збори, мають пройти попереднє обговорення у виконавчому комітеті. Виконком спостерігає за діяльністю інших комітетів, однак його повноваження поширені лише на питання розвитку комуни, її економічне становище [7, с. 47].

Конституція Іспанії (1978 р.) передбачає можливість надання активного й пасивного виборчого права на муніципальних виборах іноземцям на підставі закону чи договору на засадах взаємності [5, ч. 2 ст. 13]. Подібна правова норма міститься і в Конституції Королівства Нідерланди (1983 р.) [6, ст. 130]. Наявність таких положень у текстах європейських



конституцій свідчить про значний ступінь довіри з боку тамтешніх держав до всіх постійних мешканців відповідної території незалежно від громадянства.

Окрім того, в об'єднаній Європі (особливо у Великобританії) спостерігається тенденція до переходу до так званої «споживацької моделі» місцевого самоврядування (consumerist model of local government), що спрямована на максимальне забезпечення потреб членів місцевих громад, за якої соціальні послуги повинні бути однаково доступними для всіх споживачів, відповідаючи при цьому певним стандартам якості; враховує потреби та інтереси конкретних громадян та застосовує індивідуальний підхід і, як наслідок, визнає за громадянами можливості вибору щодо послуг, які їм надаються. У зв'язку з цим відбувається «спільне виробництво» – надання громадянам можливості самим брати участь у формуванні комплексу послуг, які їм надаються, і визначенні вимог до окремих послуг. Без цього неможливе формування сучасної моделі ані державних, ані місцевих фінансів, яка в нас розробляється суто теоретично [9, с. 47].

Соціально-правові тенденції тісно переплітаються із організаційно-правовими, що беруть свій початок з реформ коригування кількості одиниць в європейських країнах після Другої світової війни і дотепер, які проводяться в двох напрямках. Передусім вони спрямовані на зміцнення муніципалітетів через зменшення їх кількості в процесі амальгамації. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб. Там досить впевнено вирішують і питання про співвідношення між розміром і кількістю округів та ефективністю їхньої діяльності, з вирішення місцевих проблем як запоруки зміцнення демократії й децентралізації [8, с. 64]. У низці держав вирішення проблеми формування матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають в укрупненні комун, тоді як радикальні заходи до зменшення числа комун були застосовані в останні десятиріччя у Великобританії, Бельгії, Данії, Нідерландах, ФРН, Швеції та інших європейських державах. У Бельгії, наприклад, число комун скоротилося вчетверо – з 2359 до 596 у 1975 р. У Данії територіальна структура у 1958 р. складалася з 22 атмів і 1388 комун (з яких 1299 були сільськими, а 89 – міськими), а в 1974 р. було вже 14 атмів і 275 комун, тобто останніх стало в 5 разів менше. У ФРН число районів (Kreise) і вільних міст (Kreisfreie Stadte) скоротилося з 560 до 323, а комун – з 24278 до 8514 (тобто втричі) внаслідок реформи 1967–1968 рр. У Великобританії перша адміністративна реформа 1972 р. скоротила в Англії та Уельсі число графств чи їхніх аналогів із 145 до 54, а округів чи муніципалітетів – із 1383 до 402 (у три рази). 1975 р. подібна реформа сталася в Шотландії. У 1985–1986 рр. нова реформа ліквідувала в Англії, Шотландії та Уельсі рівень графств у зонах великих міських агломерацій [3, с. 142]. У Нідерландах число комун зменшилося протягом століття з близько 1100 до близько 700 у результаті заохочень та добровільних рухів [6, с. 143].

Результатом таких перетворень стало створення ефективних систем місцевого самоврядування базового рівня, що дозволило більш раціонально використовувати бюджетні кошти та стало підвалиною для становлення місцевого самоврядування на регіональному рівні в країнах Європейського Союзу, оскільки важливим фактором підвищення рівня життя населення країни є реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. Саме регіони реалізують найстійкіші соціально-економічні, політичні і культурні зв'язки з іншими адміністративно-територіальними утвореннями, що входять до їх складу [3, с. 25]. Зарубіжний досвід показує, що наявні автономії – це територіальні одиниці з однією домінуючою народністю. Об'єднання регіонального рівня в різних національних системах виглядає так: в унітарних державах – Греції, Ірландії, Люксембурзі і Португалії (2 автономних регіони) – наявний тільки місцевий рівень піднаціональної ієрархії. Регіональні рівні можуть існувати з управлінських мотивів, але є залежними від центральної ієрархії. Децентралізовані унітарні держави – Франція (26 регіонів), Фінляндія (1 автономний регіон), Нідерланди, Швеція (4 регіони). Регіоналізовані унітарні держави – Великобританія, Італія (20 регіонів), Іспанія (17 автономних громад) – характеризуються існуванням обраних регіональних урядів із конституційним статусом, законодавчими повноваженнями



й високим ступенем автономії. У федеральних державах – ФРН (16 земель), Австрії (10 земель), Бельгії (3 регіони, 3 громади) існує поділ влади, гарантованої конституцією [2, с. 141].

Як слушно зауважує І. А. Грицяк, місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права [2, с. 138]. До того ж зазначені особливості надають підстави на сьогодні говорити про формування окремої форми державного устрою – регіональної держави [9, с. 47]. Тобто такої держави, де конституційно забезпечене визнання та гарантування регіональної автономії.

Тенденції укрупнення територіальних громад та підвищення ролі регіонів сприяли також підвищенню ролі виконавчих органів у системі місцевого самоврядування, що свідчить про підвищення професіоналізму муніципального управління.

У зв'язку з цим посилення виконавчих органів проходило в Європі в різних формах. Зокрема, при визначенні структури та статусу органів місцевого самоврядування все більший обсяг повноважень закріплюється законом за виконавчими органами. Представницькі органи добровільно передають частину своїх функцій виконавчим органам (тимчасово або на постійній основі).

Окрім того, соціально-правові та організаційно-правові тенденції розвитку місцевого самоврядування безпосередньо залежать від матеріально-фінансового забезпечення такого розвитку. В Європі головними суб'єктами фінансових відносин у сфері місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи та інші адміністративно-територіальні утворення.

Децентралізація державного управління в більшості розвинутих держав Європи значно підсилила фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, оскільки основою цього стали місцеві бюджети.

Для більшості європейських держав у фінансовій системі місцевого самоврядування характерні такі тенденції:

- приріст бюджетних об'єктів;
- збалансованість доходної і видаткової частин бюджету, причому іноді взагалі не допускається бюджетний дефіцит (Франція, ФРН);
- збільшення сум, що надходять до місцевих бюджетів у вигляді субсидій, дотацій, кредитів із державних і регіональних бюджетів, переважно у нових членів Європейського Союзу;
- розширення фінансової підтримки місцевого підприємництва і виконання зовнішніх джерел фінансування [9, с. 174].

Оскільки однією з передумов стабільного розвитку ринкових відносин є наявність фінансових ресурсів на території адміністративно-територіальних одиниць і право розпоряджатися ними, органи місцевої влади повинні вирішувати проблеми, пов'язані з розвитком інфраструктури. Взагалі, досвід розвинутих європейських країн свідчить, що характерна особливість низових територіальних одиниць полягає в наявності досить розвинутої системи місцевого оподаткування з високим ступенем юридичної відповідальності щодо введення місцевих податків і зборів, встановлення порядку їх нарахування та стягнення.

**Висновки.** Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в державах Європейського Союзу відповідають загальноєвропейським тенденціям розвитку місцевого самоврядування, які можна систематизувати таким чином:

- соціально-правові тенденції: посилення ролі участі громадян у місцевому самоврядуванні (Австрія, Італія, ФРН); надання права на участь у місцевому самоврядуванні іноземцям (Іспанія, Нідерланди); поступовий перехід до «споживацької моделі» місцевого самоврядування (Великобританія).
- організаційно-правові тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та скорочення місцевих органів (Швеція, ФРН, Польща, Франція та ін.); субсидіарність та зміна функцій органів місцевого самоврядування (Франція, Польща, Великобританія та ін.); підвищення ролі виконавчих органів за умови збереження провідної ролі представницьких органів місцевого самоврядування (Польща); надання територіальним громадам нових



суверенних прав – кадровий, організаційний, правотворчий, фінансовий, податковий суверенітет; суверенітет у плануванні; територіальне верховенство громад щодо населення і території (ФРН); становлення самоврядування на регіональному рівні (Польща, Франція, Італія, Іспанія, Швеція та ін.).

– матеріально-фінансові тенденції: надання територіальним громадам податкової самостійності (ФРН, Польща); розвиток співробітництва (партнерства) різних рівнів влади (ФРН, Франція); становлення та розвиток муніципальних підприємств (Швеція, Франція); розвиток муніципального господарства шляхом застосування методів прямого управління, муніципально-підрядної системи, муніципально-орендної системи та муніципальної концесії (Франція, Бельгія, Португалія, Нідерланди, Данія); становлення договірної форми ведення муніципального господарства на основі адміністративного договору (ФРН); надання територіальній громаді статусу юридичної особи (Португалія, Швеція).

#### Список використаних джерел:

1. Грицяк І.А. Правова та інституційна основи ЄС [Текст] : [підручник] / [І.А. Грицяк, В.В. Говоруха, В.Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка та ін.]. – Х. : Магістр, 2009. – 620 с.
2. Грицяк, І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. / І. А. Грицяк. – К. : НАДУ, 2005.
3. Ковтун, І. Б. Організаційно-правові особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Д., 2008.
4. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С.82
5. Конституция королевства Нидерланды // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999.
6. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування : імплементація в Україні [Електронне наукове фахове видання] / А.П. Лелеченко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=266>.
7. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы / под общ. ред. С. Хэггурта, К. Крунвалля – Стокгольм, 2000.
8. Регіонально-адміністративний менеджмент [Текст] : навч. посібн. для студ. ВНЗ / [О.Ю. Амосов, В.В. Мамонова, О.В. Безуглий та ін.] ; за ред. д.держ.упр., проф. В.В. Мамонової. – Х. : Магістр, 2010. – 188 с. – ISBN 978-966-390-088-9.
9. Саханенко С.Є. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : [монографія] / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
10. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Э. Элерс. // Государство и право. – 2002. – №3. – С. 68 – 74.

