

**СПРИНДИС С. І.**,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільно-правових  
дисциплін і трудового права імені  
професора О. І. Процевського  
(Харківський національний педагогічний  
університет імені Г. С. Сковороди)

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.1.14>

## **ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ ЄС, СПИРАЮЧИСЬ НА ДОСВІД ФРАНЦІЇ ТА ПОЛЬЩІ**

У статті проаналізовано досвід міжнародної практики організації місцевого самоврядування, який поділяється на різні типи, моделі та системи місцевого самоврядування. Автором було розглянуто міжнародно-правові акти, які складають правову основу місцевого самоврядування у Європі, проаналізовано досвід міжнародної практики організації місцевого самоврядування. Було досліджено поняття «управління» у країнах ЄС, яке визначається як сукупність встановлених правил, процесів і моделей поведінки, що визначають способи реалізації владних повноважень. У статті досліджено та проаналізовано моделі місцевої автономії і децентралізації у країнах ЄС.

Найбільш результативними реформи децентралізації публічної влади були у Франції, Польщі, Німеччині. Реформування місцевого самоврядування спричинило прийняття нових нормативних актів та внесення змін до чинних. Для ефективності правового регулювання місцевого самоврядування у Франції всі закони, які регулюють питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, були об'єднані в адміністративний кодекс.

Автором статті було проведено аналіз наукових публікацій щодо закордонного досвіду децентралізації, який свідчить про те, що для країн перехідного періоду найбільш ефективним способом глибинних змін суспільних відносин і підвищення життєвого рівня населення, збільшення потенціалу місцевого розвитку є розширена децентралізація. Розглянуто досвід реформи місцевого самоврядування у Польщі, який має велике практичне і теоретичне значення для України. Польща, як і Україна, отримала в спадок великий вплив комуністичного підходу у правовому регулюванні місцевого самоврядування. Незважаючи на прийняття низки законів і постанов, існуюча модель місцевого самоврядування в Україні все ще має елементи радянського адміністративно-територіального устрою з явною виконавчою вертикаллю влади.

**Ключові слова:** самоврядування, суспільні відносини, реформи, децентралізація, виконавча вертикаль.

### **Sprindis S. I. The organization of local self-government in the EU countries based on the experience of France and Poland**

This article analyzes the experience of international practice of local self-government, from which we see completely different types, models and systems of local self-government. In the study, the author considered the international legal acts that form the legal basis of local self-government in Europe. The experience of international practice of local self – government organization is analyzed. The



author also studied the concept of “governance” in the EU, which is defined as a set of rules, processes and patterns of behavior that determine the ways of exercising power. In this article the author explores and analyzes models of local autonomy and decentralization in the EU.

The most effective reforms of decentralization of public power were in such countries as France, Poland, Germany. Reforming local self-government has led to the adoption of new regulations and amendments to existing ones. For the effectiveness of legal regulation of local self-government in France, all laws governing the organization and activities of local self-government bodies have been merged into an administrative code.

Also in the study of the author of such an issue was an analysis of scientific publications on foreign experience of decentralization which shows that for countries in transition the most effective ways population level, increasing the potential of local development is expanded decentralization. The experience of local self-government reform in Poland, which is also of great practical and theoretical importance for Ukraine, is considered. Poland, like Ukraine, inherited a great influence of the communist approach in the legal regulation of local self-government. Unfortunately, despite the adoption of a number of laws and regulations, the existing model of local self-government in Ukraine still has elements of the Soviet administrative-territorial system with a clear executive power.

**Key words:** *self-government, public relations, reforms, decentralization, executive vertical.*

**Вступ.** Сучасний етап адміністративної реформи в Україні передбачає усунення недоліків управління державою. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на провідну роль інституту місцевого самоврядування. Для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідно вдосконалювати фінансово-економічну самостійність територіальних громад, усунути «радянську» модель концентрації владних повноважень у центральних і місцевих органах виконавчої влади, збільшити повноваження місцевого самоврядування в частині можливості прийняття самостійних рішень, особливо в розподілі ресурсів. Допомогти в цьому може міжнародний досвід.

**Постановка завдання.** Метою статті є на основі вивчення та аналізу проведених реформ місцевого самоврядування країн ЄС, а саме Франції та Польщі, виробити певні пропозиції щодо проведення децентралізації в Україні, прийнятні в сучасних умовах.

**Результати дослідження.** Аналізуючи досвід міжнародної практики організації місцевого самоврядування, бачимо абсолютно різні типи, моделі та системи місцевого самоврядування. З огляду на те, що більшість стабільних у політичному і соціально-економічному плані європейських держав пройшли загалом схожі етапи свого розвитку, вони мають багато спільних рис (загальний характер повноважень місцевого самоврядування та їх посадових осіб, схожий механізм взаємодії між державними та муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування). Загальним і принциповим для всіх є правило, що держава контролює здійснення повноважень місцевими органами самоврядування.

До міжнародно-правових актів, які складають правову основу місцевого самоврядування у Європі, насамперед належить Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [1] (далі – Хартія). Нині Хартія – це фундаментальний документ, спрямований на утвердження і захист місцевого самоврядування як основного принципу демократичного конституційного устрою країн Європи.

Серед інших міжнародних документів, які складають правову основу місцевого самоврядування, можна зазначити Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 року (в редакції 1993 року) [2], Європейську хартію міст 1992 року [3], Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) 2008 року [4], Європейську рамкову конвенцію про транскор-



донне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 року, Рамкову конвенцію про захист національних меншин 1995 року, Європейську хартію регіональних або мов меншин 1992 року [5], Європейську ландшафтну конвенцію 2000 року [6] Європейську хартію про участь молоді у муніципальному та регіональному житті (переглянуту) 2003 року [7].

Як показує міжнародний досвід, управління справами на місцях здійснюється двома способами: через центральні органи виконавчої влади на місцях (через своїх представників, призначених із центру); через місцеві представницькі органи (які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць). Вибірні місцеві представницькі органи називаються або органами місцевого самоврядування, або органами муніципального управління [8, с. 15]. Подвійне управління місцевостями пояснюється необхідністю поєднання інтересів територіальних об'єднань та інтересів всієї держави. Найважливішим питанням стає питання формування місцевих бюджетів і розмежування впливу на процеси на місцях державними органами та органами місцевого самоврядування.

На думку деяких вчених, у країнах Європи останнім часом спостерігається тенденція до збільшення децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування. Це зумовлено необхідністю розвитку демократії на місцевому рівні та перерозподілом фінансово-бюджетних функцій від центру до місцевих органів самоврядування [9, с. 43].

Основою регіональної політики країн Європейського Союзу та Ради Європи є децентралізація. Саме вона делегує більше повноважень регіонам з метою більш ефективного використання внутрішнього потенціалу, стимулювання регіональних ініціатив та більш чіткого розмежування функцій і повноважень між різними рівнями і гілками влади, є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС. Хоча у Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено, що принцип місцевого самоврядування визначається в національному законодавстві та, аналізуючи текст хартії конституції держави-підписанта [1, ст. 2], можна дійти висновку, що держави-підписанти хартії керуються у своїй регіональній політиці принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства і програмного підходу.

Саме поняття «управління» у країнах ЄС визначається як сукупність встановлення правил, процесів і моделей поведінки, які визначають способи реалізації владних повноважень. Особлива увага приділяється відкритості прийняття рішень, залученню громадськості до обговорення планів і проєктів, підзвітності та узгодженості дій. При цьому потрібно розуміти, що:

1) *відкритість прийняття рішень* передбачає активний зв'язок із громадськістю з приводу завдань і зобов'язань різних органів державної влади та управління, державних підприємств, а також рішення, які приймаються ними;

2) *залучення громадськості до обговорення* передбачає сприйняття громадян і їх організацій не як пасивних суб'єктів (об'єктів) політики держави, а як безпосередньо зацікавлених сторін, які мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах обговорення;

3) *підзвітність* базується на праві громадян на інформацію, що має на увазі в тому числі і відповідальність (як політичну, так і адміністративну) політиків;

4) *узгодженість дій* складається в послідовності взаємодії між різними інструментами та механізмами політики і різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [10, с. 106].

Досвід держав ЄС свідчить про множинність підходів до організації самоврядування. Найбільш поширені з них – це впровадження моделей місцевої автономії і децентралізації [11, с. 25]. Саме децентралізація стала основним гаслом реформування місцевого самоврядування у Європі. Різниця концептуальних форм децентралізації пояснюється особливостями історичного розвитку, географічного розташування, національними та релігійними особливостями, розвитком культури [12, с. 18–19]. Не дивлячись на існування різних моделей місцевого самоврядування, існують і загальні ознаки, які характеризують децентралізацію у Європі. Основними і найбільш характерними з них є:



- 1) проведення демократизації у країні шляхом надання та розвитку місцевої та регіональної автономії;
- 2) впровадження економічних свобод через економічну конкуренцію між місцевим і регіональним рівнями;
- 3) максимально ефективне реагування на рішення місцевих проблем;
- 4) свобода як результат місцевої і регіональної автономії;
- 5) забезпечення мовної, культурної та етнічної різноманітності.

Аналіз наукових публікацій щодо закордонного досвіду децентралізації свідчить про те, що для країн перехідного періоду найбільш ефективним способом глибинних змін суспільних відносин і підвищення життєвого рівня населення, збільшення потенціалу місцевого розвитку є розширена децентралізація. Досвід нині розвинених європейських держав є цьому підтвердженням.

Залежно від форми державного устрою в європейських країнах застосовуються різні системи управління відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому адміністративно-територіальні одиниці залежно від національних та історичних особливостей поділяються на «природні» та «штучні». Великий вплив на розвиток місцевого самоврядування у державі має існуюча правова система – континентальна, англосаксонська, іберійська, змішана або так звана «радянська» [13, с. 65].

Залежно від зазначених факторів існують різні моделі організації місцевого самоврядування. Перша модель – *біполярна*. Вона включає в себе континентальну, романо-германську, французьку. Є найпопулярнішою у країнах Європи і поширеною в країнах Африки, Латинської Америки, Близького Сходу (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал). Справжня модель характеризується такими особливостями: порівняно з англосаксонською моделлю у ній вищий рівень централізації; місцеве самоврядування на місцях здійснюється спільно з прямим державним управлінням; центральна влада дозволяє місцевим органам самоврядування робити все, що не заборонено законом (так званий негативний принцип правового регулювання). Континентальна модель існує або на всіх субнаціональних територіальних рівнях (крім нижнього), або тільки на нижньому рівні.

Друга модель – *муниципальна* (англосаксонська). Хоча вона виникла у Великобританії, але набула поширення в багатьох інших державах. Особливостями цієї моделі є велика автономія органів місцевого самоврядування; відсутність на місцях представників центральної влади; виборність посадових осіб місцевого самоврядування; можливість робити місцевими органами самоврядування тільки те, що прямо передбачено законом (так званий позитивний принцип правового регулювання); діяльність органів місцевого самоврядування контролюється через центральні міністерства при наявності жорсткого судового контролю.

Третя модель – *іберійська*. Модель дуже наближена до континентальної моделі і набула поширення в Іспанії, Португалії, Бразилії, Мексиці. Її особливістю є те, що управління на місцях здійснюють виборні населенням цієї території представницькі органи місцевого самоврядування (ради), їх очолюють посадові особи (заходи, префекти), обрані населенням території, які одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних територіальних одиницях.

Четверта модель – *змішана*. В ній об'єднані ознаки як англосаксонської, так і континентальної моделей. Поширена у ФРН, Австрії, Російської Федерації. Особливістю цієї моделі є різна концентрація характеристик континентальної (Австрія) або англосаксонської (РФ, ФРН) моделей.

П'ята модель – *«радянська»*. Вона збереглася у країнах впливу колишнього СРСР, які не стали на шлях демократизації держави (В'єтнам, КНДР, КНР, Куба). Особливістю цієї моделі місцевого самоврядування є відсутність розподілу влади і визнання влади представницьких органів знизу до верху; всі ради є органами влади на своїй території; рада обирає виконавчий комітет, який підпорядкований їй і виконавчому комітету вищого рівня.

Наведені моделі місцевого самоврядування є дискусійними і лише умовно визначають один із підходів до організації місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.



Ставлення центральної влади до місцевого самоврядування і її рівня гарантування можна визначити по закріпленню правового регулювання місцевого самоврядування в конституції держави, а також у якій формі і яким чином (стаття, параграф, глава, розділ) це зроблено. Так, про місцеве самоврядування, його компетенції, правила формування та діяльності йдеться у Конституції Франції (розділ XII «Про адміністративно-територіальні утворення» [14]); в Конституції Італії (розділ V «Області, провінції, комуни» [15]); в Конституції Польщі (розділ VII «Територіальне самоврядування» [16]); в Конституції Болгарії (розділ 7 «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація» [17]); в Конституції Португалії (розділ VIII «Організація місцевої влади» [18]). В Австрії правове регулювання місцевого самоврядування закріплено у підрозділах «В» і «С» розділу «Законодавча та виконавча влада земель» Федерального конституційного закону Австрії від 10.11.1920 [19].

Найбільш результативними реформи децентралізації публічної влади були у Франції, Польщі. Досвід Франції, оскільки територіально Франція має практично рівну територію і має однакову з Україною унітарну форму державного управління, має для сучасної України важливе як у науковому, так і в практичному плані значення. Основні принципи, на яких ґрунтувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох основних частин процесу: масштабність змін, поетапність (step by step) змін і методична корекція [20, с. 223].

Основи сучасного статусу місцевих органів влади Франції регулюються, крім Конституції, такими законодавчими актами: Законом від 02 березня 1982 про права і свободи комун, департаментів і регіонів; Законом від 07 січня 1983 року про розподіл компетенцій між державою і комунами, департаментами та регіонами; Законом від 06 січня 1986 року про вибори в регіональну раду; законом від 03 лютого 1992 року про статус місцевих депутатів; Законом від 06 лютого 1992 року про територіальне управління Республікою. Усі перераховані закони відносяться до політики децентралізації, розпочатої французьким урядом у 1982 році, тривають вони і нині.

Основна мета реформи – модернізація адміністративної системи шляхом підвищення її здатності реагувати на щоденні потреби регіону і сприяти їх реалізації. Саме завдяки прийняттю в 1982 році Закону «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» відбулися істотні зміни у сфері економічного розвитку. Економічні інтереси регіонів стали рішучою силою в розвитку суспільства через реформування публічної влади шляхом децентралізації. Завдяки децентралізації відбувся перерозподіл повноважень між центральною владою і органами влади на місцях. Місцеві органи самоврядування отримали великі повноваження і стали більш відповідальними за свої дії.

У продовження реформ 28 березня 2003 року конституційним законом були внесені зміни до Конституції Французької Республіки 1958 року, в яких головним суб'єктом місцевої публічної влади були визначені «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки 1958 року територіальні колективи використовують виборні ради, які мають право приймати рішення в межах своєї компетенції.

Реформування місцевого самоврядування спричинило прийняття нових нормативних актів та внесення змін до чинних. Для ефективності правового регулювання місцевого самоврядування у Франції всі закони, які регулюють питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, були об'єднані в адміністративний кодекс, який є «конституцією» місцевого самоврядування [21, с. 5].

Комуни як територіальні колективи є базовою ланкою територіального самоврядування у Франції. Комуни різні за площею і чисельністю проживання в них населення: Париж як комуна займає 105, 4 км<sup>2</sup> га, в ньому проживає 2,2 млн осіб [22], водночас село Кастельморон д'Альбре займає площу всього 0,0364 км<sup>2</sup> і в ньому проживає 56 осіб [22]. У комуні немає окремого державного органу, який очолює комуну. Комуна є одночасно і представником органу територіального самоврядування, і представником державної влади.

Комуни мають свій представницький орган – раду і міру, що обираються з депутатів рад, які працюють на постійній основі. Депутати муніципальної ради і мер утворюють



муніципалітет. Керує муніципалітетом мер, хоча він в той же час є державним службовцем. Його діяльність як керівника органу місцевого самоврядування здійснюється під контролем муніципальної ради, а діяльність як державного службовця – під адміністративним контролем комісара Республіки.

Кантон у Франції – адміністративно-територіальна одиниця в складі округу. Здебільшого у кантон входять кілька комун. Кантон важливий не як одиниця територіального самоврядування, а як структурна основа виборчої системи Франції.

Середнім між комуною і департаментом є округ, який входить до департаменту (в середньому в департамент входить 3-4 округи). Коли головне місто округу є столицею департаменту, воно має статус префектури, коли має статус столиці округу – то статус супрефектури. Головною функцією округу є організація і проведення парламентських виборів.

Основною ланкою територіально-адміністративної системи Франції є департамент. У країні діє сто департаментів, адміністративні центри яких мають статус префектури. Як другий рівень адміністративно-територіальної системи Франції департамент має подвійну функцію. Перша функція – департамент в особі представницького органу Генеральної ради виступає як орган місцевого самоврядування, очолюваний обраним зі свого складу головою, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. Друга функція – департамент діє як місцева державна адміністрація, на чолі якої стоїть префект, який є представником державної виконавчої влади на регіональному рівні і призначається Указом Президента, затвердженим на засіданні Ради Міністрів.

Муніципальна служба Франції відноситься до одного з видів публічної діяльності (служби), до так званої служби забезпечення суверенітету в децентралізованому її варіанті, тобто функціонує від імені місцевих колективів, а не держави загалом. Публічні служби цієї категорії насамперед керуються нормами адміністративного права. Найчастіше вони діють за допомогою односторонніх актів, тобто постанов, обов'язкових для виконання суб'єктами підвідомчої території. Фінансування цих служб проводиться за рахунок оподаткування. Муніципальна служба підпорядкована таким загальним принципам функціонування публічної служби як безперервність, рівність, нейтральність і здатність до адаптації; вона відповідає загальним ознакам публічної служби: є певною діяльністю, яка здійснюється в інтересах усього суспільства, взята під егіду органу державної влади, підпорядковується спеціальному правовому режиму.

Службовці (за винятком виборних членів) регіональних, генеральних, муніципальних рад місцевих органів самоврядування є державними службовцями і відносяться до так званої «територіальної» цивільної служби. Усі чиновники французької держслужби розділені по вертикалі на чотири розряди (класу) А, В, С і Б, приналежність до яких визначається рівнем адміністративно-управлінської відповідальності при прийнятті рішень. Категорія А – це директори управлінь і департаментів, В – начальники відділів і підвідділів, С – виконавці, Б – штатний техперсонал. Категорії включають певні ранги, посади і рівні оплати праці. Їх сітка поєднує принципи еквівалентності, тобто відповідності іншим по горизонталі, урахування специфіки певного відомства й історично сформованих привілеїв його працівників. Так, супрефект або дивізійний комісар поліції в МВС приблизно еквівалентні посланнику в МЗС, генеральному інспектору Міністерства народної освіти, полковнику в армії.

До початку ХХІ століття на державній службі у Франції значилися 2 млн 294 тис. осіб, у тому числі 1876 тис. у цивільних міністерствах, 417 тис. – у системі Міноборони (після завершення переходу збройних сил на професійну основу). На службі в територіальних органах місцевого самоврядування (регіональних, генеральних (департаментських), меріях налічувалося 1,5 млн. чиновників, включаючи 286,9 тисяч в комунальних господарських службах.

Франція належить до держав, які зробили особливо важливий внесок у розвиток місцевого самоврядування, в його теорію і практику. Принцип «правління народу через народ і для народу» – основний принцип Французької Республіки. Багатовікові традиції франко-українського співробітництва в різних сферах суспільного життя, схожість деяких етапів істо-



ричного розвитку і правових систем, близькість основоположних принципів конституційного ладу обох держав, які окреслилися і в Україні, тенденція забезпечити єдність влади на основі децентралізації – усе це слугує об'єктивними передумовами використання в Україні французького досвіду взаємовідносин між владними структурами, в тому числі і у сфері муніципального управління.

Досвід реформи місцевого самоврядування в Польщі також має велике практичне і теоретичне значення для України. Польща, як і Україна, отримала в спадок великий вплив комуністичного підходу у правовому регулюванні місцевого самоврядування. Польща вже є членом ЄС, усі свої реформи вона проводила відповідно до вимог нормативних документів ЄС, тому її досвід для країни-кандидата до вступу в ЄС, якою є Україна, особливо цінний для швидкості реформування в Україні правового регулювання місцевого самоврядування відповідно до стандартів ЄС.

У 1946 році Польська Народна Республіка створювалася на підставі принципу демократичного централізму. На момент створення ПНР існувало 14 воєводств і два великих міста Варшава і Лодзь, які були наділені правами воєводств. Воєводства поділялися на 299 повітів, з них 29 міських, а повіти – на понад 3000 гмін.

Бажання комуністичної влади ПНР посилити свій вплив на місцях у 1975 році призвели до ліквідації повітів і зміцнення воєводств. Така реформа призвела до домінування відомчої структури над територіальною. Реформа самоврядування у Польщі в сучасному баченні почалася після виборів 1989 року, коли до центральної влади прийшли демократично налаштовані лідери «Солідарності». Саме представники демократично налаштованих лідерів «Солідарності», отримавши більшість у Сеймі на початку 90-х років, приступили до фундаментальних змін в організації влади. Вони почали проводити розмежування функцій адміністрування та управління територіями, побудову нових організаційних структур і децентралізації управління шляхом передачі повноважень і фінансів органам територіального самоврядування.

Реформа місцевого самоврядування у Польщі розвивалася двома етапами: 1) 1990 рік – створено самоврядування гмін, 2) 1998 рік – створено самоврядування повітів і воєводств. Таким чином, до кінця 90-х років були встановлені два типи територіальної адміністрації: урядовий, який ґрунтувався на принципі централізму; другий тип був заснований на принципі децентралізації. Воєводства стали одиницею територіального поділу країни для реалізації завдань центральної влади, а гміни стали опорою місцевих органів самоврядування. В Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року йдеться про особливу роль гмін як основи територіального самоврядування (за конституцією) [23, ст. 164].

Діяльність органів публічної влади в Республіці Польща базується на таких основних принципах: самостійність в ухваленні рішень, дотримання унітарного устрою держави (органи місцевого самоврядування діють суворо в рамках визначених державою прав), демократії (пряма виборність і колегіальність представницьких органів), фінансової незалежності (законодавством чітко визначені джерела фінансування органів державної влади), судовим захистом наділених прав і свобод [23, ст. 165]. Розмір і спосіб здійснення діяльності публічної влади залежать від суспільної важливості справ, а її форми – від ієрархії органів державної виконавчої влади та особливостей органу територіального самоврядування залежно від розподілу повноважень між ними.

На рівні воєводств діє воєводська адміністрація і самоврядування воєводства, які мають різні повноваження та компетенцію. Так, воєвода несе відповідальність за реалізацію на території воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику. Установчим і контролюючим органом є сеймик воєводства, який обирається прямим голосуванням жителями воєводства на чотири роки. Рішення сеймиком приймаються колегіально на сесіях, які проводяться не рідше одного разу у квартал. Виконавчим органом є уряд воєводства, який формується сеймиком на термін його обрання.

На рівні повіту діє виборний орган – рада повіту, виконавчим органом якого є управління, очолюване обраним радою старостою. На рівні гмін діє рада гміни, виконавчим орга-



ном якої є управління, яке очолює обраний населенням залежно від виду і розміру: земської гміни – вїйт; сільської гміни – бургомїстр; міської гміни – президент. Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку в публічних доходах залежно від завдань, які входять до її компетенції. Вони діляться на власні доходи, загальні субвенції та цільові дотації, які виділяються з бюджету держави.

Основною функцією органів територіального самоврядування є вирішення поставлених перед регіоном завдань, які поділяються на власні (встановлені відповідно до статутів і виконувані за рахунок власних ресурсів і на свою відповідальність), делеговані (реалізовані за домовленостями з центральними органами влади) та договірні (які вирішуються на підставі угод з іншими органами територіального самоврядування).

Статус працівників органів територіального самоврядування окреслено спеціальним законом від 22 травня 1990 року, який було змінено під час реформи 1998 року, а також у січні 2000 року та травні 2005 року. Крім того, застосовуються окремі положення закону від 16 вересня 1982 року про працівників державних адміністрацій і трудове законодавство. З огляду на зміст п. 1 ст. 25, п. 6 ст. 33, п. 3 ст. 36 Закону «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року працівники органів територіального самоврядування перебувають «під правовим захистом, передбаченим для державних службовців» [24].

У Республіці Польща розрізняють два види державної служби – корпус державних службовців і службовців державних установ. До корпусу державної служби в Республіці Польща належать службовці державної адміністрації, статус яких визначає Закон «Про державну службу» від 21 листопада 2008 року. Цей закон вносив зміни до попередніх законів про цивільну службу Польщі від 24 серпня 2006 року, 18 грудня 1998 року, 5 липня 1996 року та 17 лютого 1922 року (що свідчить про давні традиції Польщі у сфері державної служби) [25]. До службовців державних установ включені всі управлінські посади.

У Польщі при формуванні державної влади використовуються поняття «публічна служба» та «громадянська служба». До публічної служби відносяться посади державної адміністрації. Посади, створені для забезпечення професійного, неупередженого і політично нейтрального виконання державних рішень в установах державної адміністрації, віднесені до корпусу цивільної служби. Главою корпусу є Прем'єр-міністр [24, ст. 153].

Інтегрована до стандартів Європейського Союзу система державної служби Республіки Польща в таких сферах як відкритість і конкурентоспроможність при прийомі на роботу, навчання і професійне зростання, оцінка і заохочення в роботі встановила жорсткі вимоги до кандидатів на посади в державному секторі. Зайняти посаду в публічній або цивільній службі кандидат може тільки після проходження певної процедури: кандидат призначається на посаду на тимчасовій контрактній основі (до 3 років), проходить шестимісячне стажування та отримує початкову професійну підготовку, по її закінченню здає іспит, який приймає екзаменаційна комісія. При наявності позитивного результату і за умови наявності всіх умов за освітою, необхідного стажу роботи, знань іноземних мов кандидат отримує контракт на роботу на невизначений термін [26]. Такі вимоги не розповсюджуються на виборні посади. Як приклад організації діяльності органів місцевого самоврядування та правового регулювання трудової діяльності посадових осіб та працівників органів місцевого самоврядування ми розглянули досвід двох найближчих до України з державного і територіального устрою держав Європейського Союзу – Франції та Польщі.

**Висновки.** Якщо брати історичний розвиток, особливості національного і культурного розвитку, традиції, географічне розташування, то Польща є ближчою до України. Але досвід Франції в реалізації реформування місцевого самоврядування та організації влади на місцях також повинен бути врахований і у реформах місцевого самоврядування в Україні.

Незважаючи на прийняття низки законів і постанов, існуюча модель місцевого самоврядування в Україні все ще має елементи радянського адміністративно-територіального устрою з явною виконавчою вертикаллю влади. Хоча останніми роками Україна прийняла певні елементи і окремі положення теорії самоврядування, але все ще орієнтується на практику формування та функціонування органів місцевого самоврядування різних систем



і моделей ЄС, в тому числі Польщі й Франції. Негативним залишається прямий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку органів державної виконавчої влади (підміна державними адміністраціями виконавчих органів районних і обласних рад). Також члени громад не відіграють значної ролі у вирішенні питань місцевого значення.

Вироблений нами аналіз дозволяє зробити висновок про основні напрями подальшого розвитку системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні:

1) необхідність запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів, в тому числі шляхом створення їх власних постійно діючих виконавчих органів;

2) проведення реальної децентралізації публічної влади шляхом розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування та підвищення фінансової й організаційної самостійності;

3) замість місцевих державних адміністрацій необхідно ввести уповноваженого державою з нагляду за законністю та представництвом інтересів держави (за аналогією з префектами у Франції).

Враховуючи положення Концепції Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р та відповідно до законопроекту про внесення змін до Конституції України (відносно децентралізації влади), попередньо схваленого Верховною Радою України 31 серпня 2015 року, необхідно підготувати низку інших законопроектів (відносно внесення змін і доповнень до профільного закону, процедурно-процесуального врегулювання питання відносно місцевих референдумів та іншого).

#### Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 10.04.2020).

2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. URL: [https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya\\_deklaratsiya\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya](https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistsevogo_samovryaduvannya) (дата звернення: 12.04.2020).

3. Європейська хартія міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 18 березня 1992 року. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1> (дата звернення: 15.04.2020).

4. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики), прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 28 травня 2008 року. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Principle9\\_Europeanchart.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Principle9_Europeanchart.pdf) (дата звернення: 15.04.2020).

5. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 року. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014) (дата звернення: 15.04.2020).

6. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 року. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_154](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_154) (дата звернення: 15.04.2020).

7. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті, ухвалена Конгресом місцевих і регіональних органів влади Європи 21 травня 2003 року. URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2924827&SecMode=1&DocId=2378350&Usage=2> (дата звернення: 15.04.2020).

8. Булковський Т.О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 8. С. 166–169.

9. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. За заг. ред. П.В. Ворони. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

10. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе. *Муницип. Власть*. 2003. № 3. С. 106–109.

11. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.



12. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харків. 2017. 276 с.
13. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія за загальної редакції П.В. Ворони. Полтава. 2009. 280 с.
14. Конституція Франції. URL: [https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf) (дата звернення: 17.04.2020).
15. Конституція Італійської Республіки. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-122256638> (дата звернення: 15.04.2020).
16. Конституція Республіки Польща (станом на 01.2018). URL: <http://pol-translit.com/news/pol-konst.html> (дата звернення: 15.04.2020).
17. Конституція Болгарії. URL: <http://yport.inf.ua/konstitutsiya-bolgarii-55991.html> (дата звернення: 15.04.2020).
18. Конституція Португальської Республіки. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm) (дата звернення: 16.04.2020).
19. Конституція Австрії. URL: [https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution\\_of\\_Austria](https://ru.qwe.wiki/wiki/Constitution_of_Austria) (дата звернення: 01.04.2020).
20. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Передне слово В.Б. Гройсмана. Київ : *Ін-т законодавства Верховної Ради України*, 2015. 413 с.
21. Баланс повноважень по-французькому. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 2. С. 5.
22. Париж як комуна. URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%D1> (дата звернення: 16.04.2020).
23. Конституція Республіки Польща. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).
24. Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» від 08 березня 1990 року. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 25.04.2020).
25. Красівський Д.О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf> (дата звернення: 25.04.2020).
26. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування: за заг. ред. Т. Мотренка. К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с.

