

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті йдеться про особливості організації органів місцевого самоврядування в різних країнах. Проаналізовано конституції різних країн та нормативно-правові акти, які визначають статус місцевих органів самоврядування. Розглянуто важливість функціонування органів місцевого самоврядування як одного з основних демократичних інститутів держави. Також проаналізовано співвідношення між ефективним управлінням громадою та фінансуванням місцевих органів влади. Встановлено, що плідність роботи органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від можливості локальних органів влади приймати рішення стосовно встановлення податків та зборів. Приділено увагу принципу субсидіарності як одному з ключових для існування місцевих органів влади. Зроблено висновок, що наявність органів місцевого самоврядування є обов'язковою умовою демократичності для громадянського суспільства. Саме завдяки місцевому самоврядуванню громада має можливість управляти місцевими справами та ефективно розв'язувати проблеми відповідно до своїх потреб.

Ключові слова: міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, демократія, муніципальне управління, принцип субсидіарності.

Органи місцевого самоврядування завжди відігравали велику роль у становленні держави, адже саме з локальних об'єднань створювалися країни з єдиним центром влади. Органи місцевого самоврядування – важлива ланка між народом, який є фактичним джерелом влади, та виконавчою владою, що здійснює свої повноваження від імені народу. Кожній країні притаманні різні форми взаємодії центральної влади з місцевою, зумовлені політичними, історичними та суспільними відмінностями.

Участь громадян в управлінні державою є визначальною рисою демократичної форми організації суспільства. Як відомо, походження влади з місцевого рівня цікавило науковців ще з античних часів. Арістотель був одним із перших, хто дав визначення державі і громадянству. Він вважав, що держава виникає природно і що власне сам зв'язок між громадянами й державою є відношенням частини до цілого [1, п. I, 12]. Попри доволі прогресивні думки філософів, у абсолютній більшості випадків керування країною належало або одній людині, або групі осіб. Незважаючи на всі спроби змінити такий стан речей, він існував до XVII ст. Саме тоді світ сколихнули перші революції, спрямовані на повалення абсолютизму та перехід до епохи демократії.

У своїх рекомендаціях «Про участь громадян у місцевому публічному житті» Комітет міністрів Ради Європи наполягає: «Участь громадян

є осердям демократії та те, що громадяни, віддані демократичним цінностям, є свідомими своїх громадянських обов'язків, беруть участь у політичній діяльності і становлять життєву силу будь-якої демократичної системи» [2]. Можна зробити висновок, що міське самоврядування є одним із головних чинників як урядових змін, так і загальних зрушень у соціальному, політичному й економічному житті європейських країн. Залучення громадян до управління місцевими справами в Європі відбулося ще у XII ст. разом із появою магдебурзького права, яке надало багатьом містам можливість діяти на засадах самоврядування і фактично стало прототипом сучасного інституту органів місцевого самоврядування [3]. Взаємодія, яка виникає між територіальною громадою та обраним представником влади, є важливою для існування та втілення механізмів демократії, оскільки надає громадянам право брати участь у вирішенні локальних проблем та бути задіяними в місцевій політиці. Міське самоврядування – це важливий чинник, який сприяє не тільки демократизації суспільства та його звичаїв, але й робить вагомий внесок у просвіту мас [4, с. 25].

У конституціях багатьох країн закріплені норми щодо організації органів місцевого самоврядування, а саме порядку та способу їх створення. Наприклад, у статті 92 Конституції Японії зазначено, що «положення щодо організації та діяльності місцевих державних утворень

встановлюються законом відповідно до принципу місцевої автономії» [5]. Конституція України містить XI розділ, присвячений місцевому самоврядуванню, де зазначено керівні засади функціонування його органів [6]. У федеративних країнах кожен суб'єкт федерації самостійно визначає норми, якими керуються місцеві органи. У США федеральні органи влади можуть лише створювати програми, які стосуються загальнодержавних (федеральних) стандартів. Все, що визначається як локальне питання, вирішується на рівні муніципалітетів [7]. У Конституції Чехії зазначено, що самоврядування та створення представницьких місцевих органів – це саме право, а не обов'язок. Цікавим також є той факт, що чеські територіальні самоврядні одиниці є «публічно-правовими корпораціями», тобто маємо певне розмежування між державними органами влади та органами місцевого самоврядування [8], оскільки створення особливого суб'єкта права свідчить про виникнення автономії у громадян для вирішення локальних питань. У статті 155 Конституції Естонії зазначено, що одиницями місцевого самоврядування є волості та міста, але водночас у визначеному законом порядку можуть створюватись інші органи місцевого самоврядування [9]. Така норма є неординарною для більшості конституцій, її наявність свідчить про можливість реорганізації місцевого самоврядування за потреби, що відповідає демократичним засадам цієї держави. Конституція Польщі у статті 165 гарантує самостійність територіального самоврядування за допомогою судового захисту, надає органам місцевого самоврядування право власності та інші майнові права [10], що підтверджується Законом «Про гмінне самоврядування». Цим законом ради гмін уповноважені визначати розмір місцевих зборів. Варто зауважити, що у Польщі податки, зібрані на місцевому рівні, надходять виключно до бюджетів гмін [11].

Ефективність місцевого самоврядування значною мірою залежить від можливості локальних органів влади приймати рішення стосовно встановлення податків та зборів. Податки – це найважливіше джерело доходу для органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме за допомогою податків формуються витрати на освіту, розвиток медичної та військової галузей, вираховуються гроші на заробітну плату державним службовцям. Не меншу роль податки відіграють і для забезпечення потреб територіальних громад. Отримані кошти органи самоврядування витрачають на підтримання добробуту громади, розвиток інфраструктури та надання соціальної допомоги незахищеним верствам населення. Прикладом

може слугувати розвинена система податків у США, яка дає змогу підтримувати громадян країни. У цій країні є податок, який перерозподіляється між найбільш бідними американцями: сума грошей, яку вони сплачують, є меншою за ту, яку отримують унаслідок перерозподілу [12, с. 2]. Вочевидь, такі податки сприяють економічному добробуту громадян та допомагають вразливим верствам населення країни жити у суспільстві, що прагне досягти не лише юридичної, а й фактичної рівності.

Необхідним елементом для існування органів місцевого самоврядування є принцип субсидіарності. Він забезпечує взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування, враховуючи, що у вирішенні локальних питань перевагу слід віддавати саме місцевим органам влади. Частина 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування підкреслює важливість зв'язку між органами місцевого самоврядування та громадою, яку вони представляють [13]. Наближення влади до людей допомагає посилювати демократичні засади та імплементувати їх у життя. Принцип субсидіарності посідає особливе місце в державах із федеративним устроєм, оскільки вони побудовані на принципі пропорційного розподілу органів влади для вирішення питань у різних сферах державного життя. Попри це лише у Федеральній конституції Швейцарської Конфедерації субсидіарність згадано як загальнодержавний принцип [14]. Однією з важливих функцій субсидіарності є можливість керувати справами на місцевому рівні без втручання центральної влади, що дуже яскраво проявляється у системі місцевого самоврядування Швейцарії [15, с. 106]. І в федеральних, і в унітарних державах принцип субсидіарності знаходить свій вияв у забезпеченні культурної та етнопонаціональної самобутності окремо взятих територіальних громад. Наприклад, в Україні діє Закон «Про місцеве самоврядування», де в частині 1 статті 19 зазначено про можливість прийняття статуту міста «з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» [16]. Економічна ефективність є ще однією важливою перевагою, яка випливає з субсидіарності, оскільки близькість до проблеми, наявність інформації про місцеві проблеми створюють переваги для ухвалення рішень на локальному рівні [17].

Маючи широкі повноваження та прямо представляючи населення, органи місцевого самоврядування не завжди виконують свої функції належним чином. Система представництва територіальних громад, як і система органів

державної влади, складається зі звичайних людей, і немає жодних гарантій, що ці люди ефективно виконуватимуть свої обов'язки та діятимуть в інтересах громади. Прикладом може слугувати організація місцевого самоврядування у двох різних містах Болівії. Головою міст у цій країні є мер, який посідає найвище місце в ієрархії місцевого самоврядування [18]. У місті Чарагуа міський голова, працюючи разом із муніципальною радою, запровадив прозору систему управління та інвестиційного планування, яка забезпечує участь громади та позитивно впливає на розвиток міста. Було створено проекти, які відповідали реальним потребам містян та були спрямовані на вирішення місцевих проблем. Муніципальні ресурси було ефективно розподілено, що було підтверджено національними аудиторськими перевітками. Наприклад, місцевим органам влади вдалося зберегти експлуатаційні витрати на рівні 4 відсотків від загального бюджету. У результаті робота мера та муніципальної ради отримала схвальні відгуки та підтримку від громади [19, с. 34]. У іншому місті Віача, яке за мірками країни було багатим, після обрання нового мера органи місцевого самоврядування стали корумпованими та неефективними, а сам мер витрачав гроші на власні проекти, які не стосувалися мешканців міста. Вагомим доказом може слугувати збільшення заробітної плати для себе та підлеглих більше ніж на 100 відсотків без значного розширення адміністративних можливостей та поліпшення технічних навичок штату. Також мер розтратив значні суми грошей на проекти, які або були недобудовані, або дуже погано побудовані та призвели до перевитрат, – ігровий майданчик, який майже одразу після введення в експлуатацію став руйнуватись, що загрожувало здоров'ю дітей; каналізація, яка вибухнула та призвела до забруднення вулиць міста [19, с. 36]. Також яскравим прикладом може слугувати справа Європейського суду з прав людини «Дземюк проти України», у якій місцева рада вирішила розташувати кладовище поблизу будинку заявника,

що є порушенням національного законодавства (Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [20]). Дземюк неодноразово скаржився, що кладовище розташоване занадто близько до будинків мешканців села та негативно впливає на їхнє здоров'я. Але, незважаючи на серйозне порушення норм українського законодавства, а також на висновки державних органів з питань екології та охорони здоров'я, сільська рада не вжила належних заходів для припинення поховань на кладовищі. З цієї причини Дземюк не міг належним чином користуватися власним будинком та земельною ділянкою, на якій він розташований: пити воду з криниці, займатися садівництвом через постійну загрозу отруєння. Також зазнав негативних наслідків і емоційний стан позивача та його родини через постійні поховання, які відбувались на кладовищі поряд із будинком. Європейський суд з прав людини постановив, що було порушено право на повагу до життя та приватного і сімейного життя, передбачене статтею 8 Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод. З цієї справи ми бачимо, що органи місцевого самоврядування іноді нехтують своїм основним обов'язком – представляти інтереси територіальної громади, захищати права та свободи жителів відповідно до своїх повноважень [21].

Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити **висновок**, що існування органів місцевого самоврядування є обов'язковою умовою демократичності для громадянського суспільства. Саме завдяки місцевому самоврядуванню громада має можливість управляти місцевими справами та вирішувати проблеми швидко та, що найголовніше, локально, тобто максимально наближено до нагальних потреб на місцях. Проте потрібно пам'ятати, що невідокремною частиною ефективного місцевого самоврядування є доступ громадян до нього. Державні інститути, своєю чергою, повинні відповідати всім зрушенням у суспільстві, а місцеве самоврядування сприяти цьому.

Список використаної літератури

1. Арістотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ : Основи, 2000. С. 15–34. URL: <http://litopys.org.ua/aristotle/arist02.htm> (дата звернення: 28.02.2019).
2. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 06.12.2001. № 994_739. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739 (дата звернення: 28.02.2019).
3. Резнік О. І. Магдебурзьке право та його вплив на формування української правової традиції. *Митна справа*. 2014. № 6(96), ч. 2, кн. 1. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_6%282.1%29__18 (дата звернення: 28.02.2019).
4. Langrod P. G. Local Government and Democracy. *Public Administration*. 1953. Vol. 31(1). P. 25–34.
5. Конституція Японії від 03.05.1947. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (дата звернення: 28.02.2019).
6. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.02.2019).
7. Обущний О. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоуправління в США на рівні муніципалітетів.

- Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. праць. Харків : ДокНаукаДержУпр, 2011. Вип. 4(8). С. 142–148. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf> (дата звернення: 28.02.2019).
8. Конституція Чеської Республіки від 16.12.1992. № 1/1993 Sb. URL: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf (дата звернення: 28.02.2019).
 9. Конституція Естонії від 28.06.1992. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/estonia.pdf> (дата звернення: 28.02.2019).
 10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej від 02.04.1997. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення: 28.02.2019).
 11. Закон про гмінне самоврядування від 08.03.1990. URL: <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 28.02.2019).
 12. Moran B. Taxation. *The Oxford Handbook of Legal Studies*, 2005.
 13. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. № 994_036. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 28.02.2019).
 14. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2018). URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf> (Last accessed: 28.02.2019).
 15. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ : Софія, 2012. 128 с.
 16. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 11.01.2019. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#n19> (дата звернення: 28.02.2019).
 17. Jachtenfuchs M., Krisch N. Subsidiarity in Global Governance. *Law and Contemporary Problems*. 2016. Vol. 79(2). P. 1–26. URL: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol79/iss2/1> (Last accessed: 28.02.2019).
 18. Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf (Last accessed: 28.02.2019).
 19. Faguet J.-P. Governance from below in Bolivia: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests. *Latin American Politics and Society*. 2009. Vol. 51(04). P. 29–68. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00063.x>
 20. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. Дата оновлення: 04.10.2018. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 28.02.2019).
 21. Справа «Дземюк проти України» (Заява № 42488/02). № 974_a51. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51 (дата звернення: 28.02.2019).

References

1. Aristotle. (2000). *Politics* (O. Kysliuk, Trans.). Kyiv: Osnovy. <http://litopys.org.ua/aristotle/arist02.htm> [in Ukrainian].
2. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. (2001). *zakon.rada.gov.ua*. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739 [in Ukrainian].
3. Reznik, O. I. (2014). Mahdeburzke pravo ta joho vplyv na formuvannya ukrainskoi pravovoi tradytsii [Magdeburg law and its influence on the formation of Ukrainian legal tradition]. *Mytna sprava*, 6(96), part 2, book 1. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_6%282.1%29_18 [in Ukrainian].
4. Langrod, P. G. (1953). Local Government and Democracy. *Public Administration*, 31(1), 25–34.
5. Constitution of Japan. (1947). *japan.kantei.go.jp/*. https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.
6. Konstytucja Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *zakon.rada.gov.ua*. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].
7. Obushnyj, O. Osoblyvosti realizatsii povnovazhen orhaniv mistsevoho samoupravlinnia v SSHa na rivni munitsypalitetiv [Peculiarities of the organization of the powers of US local self-government bodies at the municipal tier]. (2011). <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf> [in Ukrainian].
8. Constitution of Czech Republic. (1992). *usoud.cz*. https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf
9. Konstytucja Estonii [Constitution of the Republic of Estonia]. (1992). *legalns.com*. <https://legalns.com/download/books/cons/estonia.pdf> [in Russian].
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (1997). *sejm.gov.pl*. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [in Polish].
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (1990, March 8). *csi.org.ua*. <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> [in Ukrainian].
12. Moran, B. (2005). *Taxation*. The Oxford Handbook of Legal Studies.
13. European Charter of Local Self-Government. (1985). *zakon.rada.gov.ua*. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
14. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2018). (n.d.). *admin.ch*. <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>
15. Boryslavska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E., et al. (2012). *Desentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejskykh krain ta perspektyvy Ukrainy*. Kyiv: Sofia [in Ukrainian].
16. Pro mistseve samovriadiuvannia: Zakon Ukrainy [On the local self-government: The Law of Ukraine] No. 280/97-BP. (1997, May 21). *zakon.rada.gov.ua*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#n19> [in Ukrainian].
17. Jachtenfuchs, M., & Krisch, N. (2016). Subsidiarity in Global Governance. *Law and Contemporary Problems*, 79(2), 1–26. <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol79/iss2/1>
18. Bolivia (Plurinational State of)'s Constitution of 2009. (2009). *constituteproject.org*. https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf
19. Faguet, J.-P. (2009). Governance from below in Bolivia: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests. *Latin American Politics and Society*, 51(04), 29–68. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2009.00063.x>
20. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naseleння: Zakon Ukrainy [On ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population: The Law of Ukraine] No. 4004-XII. (1994, February 24). *zakon.rada.gov.ua*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> [in Ukrainian].
21. Case of Dzemyuk v. Ukraine (Application no. 42488/02). (2014). *zakon.rada.gov.ua*. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51 [in Ukrainian].

Oleksandra Mohylna

ORGANIZATIONAL PECULIARITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The article is focused on organizational peculiarities of local self-government bodies in different countries. The article also provides analysis of constitutions of different countries and normative-legal acts that define the status of local self-government bodies. Special attention is paid to the importance of functioning of local self-government bodies as one of the main democratic institutions of the state. Undoubtedly, involvement of citizens in the administration of the state is considered to be of a great import. The interaction between the territorial community and the elected representative of the community is significant for the existence and implementation of the power of citizens, since it gives them the right to participate in solving local problems and to be involved in local politics. The interdependency between effective community management and local government taxes has also been analyzed. The article demonstrates the importance of the principle of subsidiarity for efficient work of the local government bodies. This principle ensures interaction between public authorities and local self-government, considering that local authorities should give priority to solving local issues. Moreover, state institutions must respond to all changes in the society, and local self-government bodies should contribute to this. One of the important functions of subsidiarity is the ability to manage affairs at the local level without interference by the central government which is illustrated by the case of the Swiss Confederation. It should also be noted, that having extensive powers and directly representing the population, local self-government bodies do not always perform their functions properly. The importance of the power of a mayor is analyzed using the example of Bolivia, where municipal infrastructure and economy are heavily dependent on local self-government bodies.

Keywords: local government, local self-government bodies, democracy, municipal governance, subsidiarity principle.

Матеріал надійшов 04.03.2019