

С. В. Макарець, А. І. Некряч,
С. М. Приходько, Т. О. Шаравара



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПОЛІТИЧНИЙ ПРОФІЛЬ

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**С.В. Макарець, А.І. Некряч,
С.М. Приходько, Т.О. Шаравара**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ:
ПОЛІТИЧНИЙ ПРОФІЛЬ**

Підручник

Київ
Видавництво Ліра-К
2025

УДК 352.07(4-11+4-191.2)(075.8)
М73

*Усі права застережено. Копіювання, сканування,
запис на електронні носії і тому подібне будь-
якої частини видання заборонено*

*Рекомендовано до друку вченою радою
Полтавського державного аграрного університету
(протокол № 7 від 25 лютого 2025 року)*

Рецензенти:

Барановський Ф. В. – доктор політичних наук, професор, професор кафедри філософії, соціології та політології Державного торговельно-економічного університету;

Кочубей Л. О. – доктор політичних наук, професор, професор кафедри інформаційної діяльності та зв'язків з громадськістю Київського національного університету культури і мистецтв;

Філіппова В. Д. – доктор наук з державного управління, професор, в. о. завідувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Макарець С., Некряч А., Приходько С., Шаравара Т.

М73 Місцеве самоврядування у країнах Центральної і Східної Європи: політичний профіль : підручник. Полтава, Київ : Видавництво Ліра-К, 2025. 252 с.
ISBN 978-617-8565-87-9

Підручник присвячений комплексному аналізу теоретичних, правових та фінансових аспектів місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи. Він охоплює історичні передумови становлення місцевого самоврядування, ключові конституційні засади його функціонування, а також сучасні принципи управління, такі як децентралізація, деконцентрація та деволюція. Проаналізовано системи місцевого самоврядування в європейських країнах, розглянуто різні моделі його організації та особливості політико-правового регулювання. Окрему увагу приділено фінансовим основам місцевого самоврядування, зокрема механізмам формування місцевих бюджетів, міжбюджетним трансфертам, місцевим податкам і зборам.

Підручник буде корисним для здобувачів вищої освіти, викладачів, науковців, фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування та всіх, хто цікавиться питаннями муніципального управління та децентралізації.

УДК 352.07(4-11+4-191.2)(075.8)

ISBN 978-617-8565-87-9

© Колектив авторів, 2025
© Видавництво Ліра-К, 2025

Funding. Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



**Co-funded by
the European Union**



SuTCom

Це дослідження стало можливим завдяки участі викладачів кафедри політології, історії і філософії Полтавського державного аграрного університету у виконанні проєкту Еразмус+, напряду Жан Моне «Участь громадян та соціальний діалог як ключові фактори в розбудові сталих територіальних громад: успішні практики ЄС для України» / «Citizen participation and social dialogue as key factors in the development of sustainable territorial communities: EU best practices for Ukraine» / № 101085535 – SuTCom – ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH

(Термін реалізації проєкту: 01.10.2022 р. – 30.09.2025 р.)

Про авторів:

Некряч Анастасія Іванівна – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології, історії і філософії Полтавського державного аграрного університету (координаторка проєкту);

Шаравара Тамара Олексіївна – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри політології, історії і філософії Полтавського державного аграрного університету;

Макарець Світлана Володимирівна – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри політології, історії і філософії Полтавського державного аграрного університету;

Приходько Сергій Миколайович – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології, історії і філософії Полтавського державного аграрного університету.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1.	
ТЕОРЕТИЧНІ І КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ	
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
1.1. Історичні аспекти формування, основні концепції походження та особливості функціонування місцевого самоврядування в ХІХ – ХХ ст.	11
1.2. Конституційні витоки формування органів місцевого самоврядування у країнах Центральної і Східної Європи та політико-правове регулювання їхньої діяльності	19
1.3. «Децентралізація», «деконцентрація» і «деволюція» як основні принципи управління в сучасних умовах	55
Джерела і література	70
Питання для самоконтролю	75
РОЗДІЛ 2.	
СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ	
2.1. Теоретичні передумови формування моделей місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи	76
2.2. Моделі місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи.....	87
Джерела і література	130
Питання для самоконтролю	132
РОЗДІЛ 3.	
ФІНАНСОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО	
САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН	
3.1. Механізми фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Міжбюджетні трансферти.....	133
3.2. Власні доходи в структурі місцевих бюджетів. Місцеві податки і збори	152
Джерела і література	175
Питання для самоконтролю	179
ВИСНОВКИ.....	180

ДОДАТКИ

Додаток 1. Витяг із Європейської Хартії місцевого самоврядування	186
Додаток 2. Витяг із конституції Чеської Республіки (1992).....	195
Додаток 3. Витяг із конституції Угорщини (2011)	197
Додаток 4. Витяг із конституції Словачької Республіки (1992)...	200
Додаток 5. Витяг із конституції Республіки Польща (1997)	203
Додаток 6. Витяг із конституції Республіки Болгарія (1991)	206
Додаток 7. Витяг із конституції Румунії (2003).....	208
Додаток 8. Витяг із закону Чеської Республіки «Про краї (регіони)» (2000)	210
Додаток 9. Витяг із закону Чеської Республіки «Про обці (муніципалітети)» (2000).....	214
Додаток 10. Витяг із закону Угорщини «Про органи місцевого самоврядування» (2011).....	219
Додаток 11. Витяг із закону Словачької Республіки «Про муніципальну установу» (1990)	224
Додаток 12. Витяг із закону Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія.....	232
Додаток 13. Витяг із закону Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію».....	234
Додаток 14. Витяг із закону Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» (1990).....	240
Додаток 15. Витяг із закону Республіки Польща «Про повітове самоврядування» (1998)	244
Додаток 16. Витяг із закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» (1998)	248

ВСТУП

Геополітичні зміни, що відбулися на міжнародній арені на початку XXI століття та пов'язані із масштабною російською агресією проти суверенної Української держави, переконують нас у доцільності європейського вибору та необхідності якнайшвидшого виконання всіх зобов'язань для набуття повноправного членства в Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі.

Як засвідчує практика, одним із ефективних засобів згуртування та об'єднання українців у цей непростий для кожного із нас час є інститут місцевого самоврядування, який задовольняє потреби населення територіальних громад, консолідує людей і систематизує їхню діяльність з метою поліпшення умов життя. Тому вивчення й узагальнення досвіду організації місцевого самоврядування в демократичних європейських країнах, які свого часу також пройшли через значні випробування, є актуальним для нашої держави. Як країна-кандидат у члени Європейського Союзу Україна офіційно отримала запрошення до початку процедури підготовки до вступу до європейського співтовариства. У цьому контексті актуалізується осмислення досвіду окремих країн Центральної та Східної Європи в оптимізації процесів функціонування публічної влади на різних рівнях управління, що є місцем для розбудови демократичної, правової держави в сучасних політичних і геополітичних умовах.

Аналіз практики європейських країн засвідчує, що функціонування розвиненого місцевого самоврядування, яке успішно реалізовує свої повноваження на локальному рівні, корелює з високим рівнем координації та співпраці з органами державної влади. Без належного розвитку місцевого самоврядування утвердження демократичних цінностей є неможливим, оскільки будь-яка активність громадян у управлінні місцевими справами передбачає передачу владних повноважень від центральних органів до громад на місцях. Саме цей процес є ключовим

чинником зміцнення місцевої демократії та розвитку громадянського суспільства.

Отже, метою цієї праці є вивчення теоретичних і конституційних витоків реформування місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи, аналіз існуючих моделей та механізмів їхнього фінансового забезпечення.

Задля досягнення мети ми використали метод періодизації, історико-порівняльний та історико-системний методи. Лише у порівнянні з країнами Центральної Європи можна глибше зрозуміти рівень розвитку органів самоврядування у державах з колишнім радянським впливом.

Місцеве самоврядування є дійсно важливим незалежним елементом політичної системи суспільства, одним із пріоритетних напрямів державної політики в непростих умовах сьогодення. Тож вивчення особливостей функціонування системи місцевого управління в європейських країнах, механізмів досягання самодостатності територіальних громад та їх взаємозв'язку із регіональними та центральними органами виконавчої влади є необхідним для вдосконалення управлінських процесів та розвитку демократичних інститутів. Це цілком відповідає викликам сучасного політичного процесу і конкретній ситуації, в якій перебуває Українська держава і суспільство.

Наша країна прагне стати високорозвиненою соціальною державою, здатною забезпечити баланс інтересів різних груп населення. Проте варто розуміти, що в умовах війни, коли відбувається стрімке зростання кількості вразливих соціальних груп, зокрема осіб з особливими потребами та інвалідністю, які вимагають посиленої уваги та підтримки, це неможливо реалізувати без упровадження принципів сталого розвитку і належного демократичного врядування, без інтегрування у європейський самоврядний простір, використання набутих там цінностей та стандартів, зорієнтованих на місцевий розвиток і місцеві потреби.

Слід зазначити, що в Україні на попередніх етапах реформ головний акцент робився на демонтажі елементів колишньої

радянської державно-адміністративної системи управління. Нинішня ж управлінська система більшою мірою вже зорієнтована на реалізацію нових стратегічних завдань. Ключові стратегічні цілі держави уже знайшли своє втілення в змісті реформи децентралізації влади, яка стала однією з найбільш успішних в Україні. Узагальнено останню можна було б сформулювати так: формування міцної держави при збереженні її визначальної функції, розвиток територій з урахуванням потенційних потреб територіальних громад, активне залучення громадян до розв'язання місцевих проблем та здійснення громадянського контролю за прийняттям рішень, налагодження постійного діалогу між владою і людьми.

Започаткована в 2014 році, реформа дала змогу переосмислити роль і місце нашої держави в контексті світового і європейського розвитку та, водночас, усвідомити непростий урок: шлях, який розвинені країни здолали за декілька століть, Україна задля успіху має пройти максимально швидко. Надзвичайно важливо, щоб ініційовані реформи відповідали інтересам і очікуванням широких верств населення, отримали достатню підтримку з їхнього боку. В суспільстві має діяти максимально ефективний політичний консенсус, злагода усіх політичних сил, має зміцнюватись місцева демократія, як основа поетапного розвитку громадянського суспільства. Без належного підґрунтя, яке б враховувало особливості сучасного розвитку, геополітичні реалії, базувалось на довірі народу, будь-які, навіть самі прогресивні реформи приречені на провал.

Отже, завдання, що підлягають реалізації в короткостроковій перспективі, мають забезпечити наступність, послідовність і безперервність розпочатих реформ. Відповідно, подальші ініціативи повинні органічно доповнити досягнення минулого десятиліття і бути максимально адаптованими до сучасних реалій, в яких перебуває наша держава. Не слід забувати й того, що за роки незалежності далися взнаки відсутність як практичного досвіду, так і суто теоретичного осмислення шляхів до нової суспільної парадигми розвитку місцевої влади. Саме

через допущені помилки становлення ринкових відносин супроводжувалося деформаційними процесами. Як наслідок – укорінилися нечесні форми накопичення капіталу, зокрема, корупція, тінізація економіки, корпоративність інтересів тощо. Наразі ж недооцінка цих чинників може не лише дискредитувати державну політику, але й обмежити можливості інтеграції України в сучасний цивілізований світ. Запобігання зазначеним ризикам є необхідною умовою для держави та її інституцій у контексті вимог міжнародного співтовариства, а органи самоврядування цілком здатні на місцях сприяти консолідації населення, особливо в умовах кризових ситуацій, забезпечуючи ефективне реагування на наявні виклики.

У контексті вищезазначеного європейський вибір для України – це врахування особливостей сучасних світових геополітичних реалій, що базуються на обґрунтованому і виваженому розумінні минулого та об'єктивних прогнозах майбутнього. Фактично це стратегічний дороговказ, який визначає вектор розвитку нашої держави. Він передбачає поетапне формування громадянського суспільства, соціально орієнтованої економіки, розробку та впровадження механізмів зміцнення державності, захисту суверенітету та територіальної цілісності України. Процес євроінтеграції має бути органічною трансформацією, що базується на узгодженій взаємодії всіх рівнів влади, які доповнюють один одного, уникаючи суперечностей. Врахування ж позитивного досвіду європейських країн щодо соціальної мобілізації місцевих громад та їхнього залучення до співпраці з органами державної влади та бізнесом повинно стимулювати та зміцнити потенціал українських територіальних громад шляхом трансферу кращих практик та інноваційних підходів.

Метою оприлюднення цього підручника є допомога в оволодінні науковими основами функціонування системи місцевого самоврядування передусім у країнах Східної Європи, адже їхній шлях нам близький історично. Вони аналогічно нашій країні пережили радянську окупацію й економічну кризу на початку

1990-х років та змогли вибудувати принципи, на яких відтепер взаємодіють їхні органи влади. Їм вдалося розробити механізм поділу влади між різними рівнями управління, інструменти впливу громадян на процеси прийняття рішень на місцевому рівні.

Збагачення знаннями майбутніх фахівців з політології, права, публічного управління, міжнародної економіки та голів громад різних рівнів щодо організації системи управління в державах Центральної і Східної Європи дасть змогу сформувати на майбутнє ту когорту фахівців, яка відбудовуватиме Україну на принципово нових засадах.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ І КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- 1.1. Історичні аспекти формування, основні концепції походження та особливості функціонування місцевого самоврядування в XIX–XX ст.*
- 1.2. Конституційні витоки формування органів місцевого самоврядування у країнах Центральної і Східної Європи та політико-правове регулювання їхньої діяльності.*
- 1.3. «Децентралізація», «деконцентрація» і «деволюція» як основні принципи управління в сучасних умовах.*

1.1. Історичні аспекти формування, основні концепції походження та особливості функціонування місцевого самоврядування в XIX – XX ст.

У сучасному світі в демократичних державах управління на місцях здійснюється у два способи: через призначені органи державної адміністрації на місцях та через представницькі органи, обрані населенням окремих адміністративно-територіальних одиниць. Вони є органами місцевого самоврядування, або ж місцевим управлінням. Слід зауважити, що місцеве управління окремих своїх сучасних ознак набуло ще за часів муніципальних реформ XIX століття. Становлення місцевого управління збіглося з процесом індустріалізації країн і технічною революцією, результати якої осучаснили життя, зробили його комфортнішим. Постали не лише фабрики й заводи, які склали базове підґрунтя для буржуазії, а й органи влади у містах і селах, що вимагали для себе більшої самостійності в управлінні місцевими справами, звільнення від нагляду та невтручання з боку центральних влад.

У середині XIX ст. було закладено модель місцевого самоврядування, що стало свого роду відповіддю на реалії того часу та продуктом діяльності ліберально-демократичних держав. Місцеві представницькі органи вважалися четвертою владою, пов'язаною з розбудовою життя на місцях (освіта, медицина, соціальні служби тощо), але не підпорядкованою уряду і його органам у центрі та на місцях [1], [2].

Розбудова держав активізувала центристські тенденції в сфері державного управління, посилила правове регулювання діяльності місцевих органів, поступове змішування компетенції муніципалітетів і центральних відомств. Відбувалася своєрідна трансформація місцевого самоврядування в різновид виконавчої діяльності, здійснюваної в межах загальнодержавної політики.

Проте, постійне прагнення до розширення набору послуг від держави для своїх громадян у XIX ст. (облаштування лікарень, дитячих ясел, пожежної й ветеринарної служби тощо) посилювало органи самоврядування на місцях і водночас сприяло інтеграції цих же органів до державного механізму, що значною мірою звужувало їхню свободу і самостійність у прийнятті рішень.

Отже, еволюційний процес, що відбувався з інститутом місцевого управління, посилював державницьку природу муніципальних інститутів, об'єднував місцеві справи із загальнодержавними інтересами, ставив виборні муніципальні установи в сильну адміністративну і фінансову залежність від урядів багатьох країн та його міністерств. Україна у складі Російської імперії також переживала ці процеси, а органи місцевого самоврядування – земства (реформа 1864 року) виборювали своє право на існування в складній структурі контролю з боку влади та земських начальників. Аналогічна ситуація відбувалася й у містах, де виникли міські думи (реформа 1870 року), що мали розпорядчі функції та міські управи з виконавчими функціями. З роками органи місцевого самоврядування довели свою спроможність, але десятки років протидіяли системі контролю

й тиску з боку державної машини, що звужувала параметри діяльності, відтісняючи їх на другорядні позиції [2], [3].

Наслідки промислової революції у містах і селах вимагали від центральних органів влади пошуку нових способів впливу на місцеві інституції з метою залучення їх до розв'язання насамперед загальнонаціональних завдань. У контексті цього простежується ще один аспект формування місцевого управління: по мірі того, як місцеві територіальні одиниці втягувалися в реалізацію державних справ, вони змушені були абстрагуватися від місцевих нашарувань і слідувати єдиним «правилам гри» та принципам державної політики. Це відбувалося через те, що статус місцевих органів, як складників держави, багато в чому став залежати від її підтримки, оскільки вони були безпосередньо пов'язаними з податковою та фінансовою системами держави, їх скоріше можна було розглядати як частину єдиного цілого, а не як незалежні територіальні органи самоврядування. До цього слід додати, що можливість ухвалювати рішення на муніципальному рівні більше залежала від загальної ситуації в державі, ніж від специфічних місцевих обставин. Мабуть, саме тому в багатьох сучасних працях з проблем місцевого управління особливо традиційне тлумачення походження місцевого управління від державної влади:

Водночас місцеве управління було досить-таки специфічним елементом державного механізму, що володіло й володіє власною самостійністю і різноманітністю. Це пояснюється тим, що місцеві органи влади являють собою не що інше, як структуру влади поза межами національних параметрів, мають легітимність, що базується на виборності і народному голосуванні (довірі). Щоправда, їхня самостійність має дещо відмінну природу, ніж за повної автономії, оскільки їм не завжди притаманні власні законодавчі повноваження і вони діють на підставі та в межах законів, що ухвалюються вищими представницькими органами. Тож ступінь реальної самостійності місцевих органів в усі часи не слід перебільшувати, оскільки закріплення за ними тих чи тих повноважень на практиці було

лише наслідком розмежування компетенції між центром і регіонами в межах єдиного державного механізму. Місцеві органи не наділено правом установлювати «свою компетенцію», а тому вони не могли й не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, оскільки останні встановлюються вищими органами, а також судами.

На відміну від держави як такої, місцеве управління не наділене суверенітетом, а тому не зачіпає компетенції державної влади. В англосаксонських країнах отримала поширення так звана «державна» теорія місцевого управління, яка значною мірою будувалася на основі судової практики в муніципальних справах. Згідно з цією теорією місцеві органи працюють за національними стандартами, надаючи послуги і держава регулює вимоги до надання таких послуг, а отже і виконує керівну функцію.

Чимало наукових концепцій висвітлюють соціально-економічне призначення і юридичну складову місцевого самоврядування. Серед найпоширеніших є державна концепція, суть якої полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є державними органами, які входять до структури виконавчої влади. Інша концепція – відродження природного місцевого самоврядування – ґрунтується на теорії громади. Ця концепція обґрунтовує, що органи самоврядування є самостійними, виникли природним чином, не залежать від центральної влади, а існують одночасно з ними. Наступна концепція розвиває положення так званого муніципального дуалізму. Вихідна ідея цієї теорії полягає в тому, що місцеве самоврядування містить у собі як самоврядні елементи, так і державницькі.

У працях французьких дослідників [4] знаходимо, що органи самоврядування історично формувалися виключно для зручності управління державою, оскільки з моменту збільшення розмірів держав обійтися без них неможливо. У той же час зустрічаємо відмінні підходи до тлумачення місцевого управління. Зокрема, це підходи такого порядку: слід проводити різницю між «штучно» утвореними (тобто згідно з актами цен-

тральної влади) і «природно» утвореними формуваннями, що лише визнані центральною владою (до яких, наприклад, належать міста). Цілком логічно, що в управлінні «утвореними» повинні домінувати інтереси держави, у той час, як «природно утворені» можуть мати значну самостійність і керуватися у своїх діях насамперед місцевими інтересами.

З метою глибшого розуміння ролі місцевого управління, яку воно відігравало в загальнодержавному механізмі, доцільно було б спочатку розібратися з тлумаченням самих понять «місьцеве управління» та «місьцеве самоврядування». Дослідники чітко розрізняють ці поняття, підкреслюючи цим наявність двох різних систем, що одночасно в автономному режимі функціонують на місцевому рівні. Через призму саме такого бачення під *місьцевим управлінням розуміють органи, призначувані центром і представлені на місцях державною адміністрацією, а під місцевим самоврядуванням – місцеві представницькі органи.*

На нашу думку, варто не протиставляти місцеве самоврядування місцевому управлінню. Адже місцеве управління являє собою достатньо складний та гнучкий механізм, що вбирає в себе як державні адміністрації на місцях, так і представницькі органи, тобто органи місцевого самоврядування. Саме таким чином місцеве управління входить до державного механізму, маючи більшу специфіку і самостійність порівняно з іншими його елементами.

У науковій літературі з питань місцевого управління знаходимо три основні моделі, що цілком відповідають трьом правовим системам. Це англосаксонська (англійська), континентальна (французька) та колишня радянська.

В основу такого узагальнення покладено передусім відносини різних місцевих органів як між собою, так і з вищими гілками влади. Так, у межах англосаксонської моделі управління (Велика Британія, США, Канада, Австралія та ін.), представницькі органи населення є автономними в межах наділених державою повноважень. Тут відсутнє пряме підпорядкування

вищим органам і наявність на місцях представників центрального уряду з окремими повноваженнями, котрі б опікувалися представницькими органами, обраними населенням в адміністративно-територіальних одиницях. Одночасно з органами самоврядування населення може обирати і деяких посадових осіб. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється опосередковано – через центральні міністерства і систему судочинства.

Отже, як бачимо в цих країнах відсутній надмірний державний контроль, регламентованість роботи і формалізм. Водночас це призводить до того, що непомірно зростає бюрократизм, адже вимоги до форм документів і процедури їх отримання, певні місцеві правила органи самоврядування визначають самостійно.

Континентальна (французька) модель місцевого управління набула значного поширення і базується на поєднанні роботи органів державного управління на місцях та органів місцевого самоврядування. Витоки цієї моделі нам дала Франція і вони сягають своїм корінням далекої історії цієї країни, коли королівська влада спиралася на уповноважених від монарха представників на місцях, а не на органи місцевого самоврядування. Складалася ієрархічна піраміда, у середині якої відбувалася передача різних директив та інформації на місця і в межах якої працювала ціла низка агентів. Для цієї моделі характерна чітка підпорядкованість нижчих ланок вищим.

Згідно з французькою системою представницькі органи іноді утворюють лише в тих адміністративно-територіальних одиницях, що визнані законодавцем, а в деяких можуть узагалі бути відсутні. Реформа 1980-х років у Франції дещо спростила механізм підпорядкованості між різними рівнями місцевого управління. Так, згідно із Законами від 7 січня та 22 липня 1983 року «Про розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою» та «Про реформу планування» [4] жоден територіальний колектив не наділено правом здійснювати опіку над іншим, окрім визначеного

кола питань. Так, регіон мав право опіки над департаментом і комуною в галузі освіти і культури, а департамент – над комунами з соціальних питань, охорони здоров'я, сільського облаштування, шкільного транспорту. Цими ж законами послаблювався адміністративний контроль центру над місцевими представницькими органами. Зазначені вище закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «Конституцією» місцевого самоврядування цієї країни.

У розвинутих демократичних країнах різниця між двома розглянутими вище моделями місцевого управління не радикально помітна. До певної міри можна навіть говорити про часткове їх зближення або ж подібність. Це відбувається на основі того, що обидві схеми багато в чому базуються на схожих принципах, характерних для сучасної демократичної держави. Основу ж системи місцевого управління тут складають місцеві представницькі органи, сформовані населенням через вільні вибори, і що мають значну легітимність.

Принципову відмінність від двох попередніх моделей має т.зв. «радянська» модель, що є вже історією і не становить для нас практичного інтересу, а лише суто академічний. Вона ще діє в певній кількості країн пострадянського простору і характеризується жорсткою ієрархічною подвійною підпорядкованістю структур, що становить пряму загрозу самостійності для органів самоврядування, а водночас і не сприяє місцевим ініціативам, активності і відповідальності за майбутнє самого населення цих країн.

Зазначене вище є коротким узагальненням того, як виглядають моделі управління, що сформувалися в більшості країн Європи. Наскільки ефективною є кожна з них, певно, що не можна судити за суто зовнішніми параметрами їх діяльності, оскільки здатність, спроможність, доцільність місцевої влади визначають дещо інші чинники. Наприклад, такі, як рівень і якість життя населення відповідної територіальної громади, ступінь захищеності свобод, вільний доступ до спільних благ та реалізації своїх прав на участь в управлінні місцевими справами.

Саме в цій площині послуг, на наш погляд, і було доцільним проаналізувати та вивчити сучасний стан місцевого управління в окремих країнах Центральної та Східної Європи. Така інформація є актуальною для України з кількох причин. По-перше, усі ці держави в певний час пройшли через такі ж, як і в нас, умови історичного розвитку, мали єдину ідеологію, подібну систему управління та економічний базис. Шлях, яким рухаються ці держави нині, напрацювавши позитивних результатів, може бути корисним для нас ще й тому, що в майбутньому не виключається перенесення окремих його елементів до вітчизняної практики. По-друге, характер і глибина перетворень, що відбуваються в цих країнах, особливо Східної Європи, для нас є цікавими ще й з погляду прикладної геополітичної ситуації, у якій вони знаходяться в європейському політичному просторі. Адже Україна прагне повноправного суб'єктного статусу у європейському співтоваристві з надійними міжнародними гарантіями безпеки. З цією метою вона укладає договори про безпеку, дружбу і співробітництво з багатьма країнами, впливаючи на стабільність у Європі і водночас посилює свою євроінтеграцію.

Відстежуючи реальну дійсність у країнах Східної Європи, слід сказати, що вона далеко не однозначна. В одних трансформаційний період відбувався більш прискорено, в інших – економічні процеси часто супроводжуються короткими стагнаційними перервами в економічних та інших сферах виробництва. Це стало наслідком відмінних стартових умов, у яких ці держави знаходилися до 1990-х років, національної специфіки кожної з них.

Проте, характерним для всіх країн було прагнення використати монопольну владу правлячих комуністичних і соціалістичних партій, установити справжню демократичну форму правління і на основі розвитку широкої демократії оновити соціально-економічне і політичне життя своїх суспільств. Тому саме з цього погляду вивчення досвіду цих країн можна вважати логічним і обґрунтованим.

1.2. Конституційні витоки формування органів місцевого самоврядування у країнах Центральної і Східної Європи та політико-правове регулювання їхньої діяльності

Історично склалося так, що розподіл влади між центром і регіонами в країнах СЄ став одним із основоположних засад демократичності державного устрою, формування інноваційних інструментів, мінімізації конфліктів і протиріч, що гальмують розвиток на всіх рівнях управління. Функціонування представницьких органів населення в Україні в умовах широкомасштабної агресії з боку рф, реформування місцевої влади на засадах субсидіарності, зміна «правил гри» між центром і регіонами характеризується пошуком нових раціональних механізмів організації місцевого самоврядування. Історія напрацьованого досвіду за роки проведення децентралізації влади в Україні (2015–2023 роки) демонструє низку проблем, які необхідно оперативно вирішувати з урахуванням європейського вибору і викликів сьогодення.

Вітчизняні і зарубіжні науковці постійно звертаються до вивчення фундаментальних основ діяльності місцевого управління в різних країнах та інструментів поширення позитивної практики у вітчизняних реаліях. Зокрема, ці питання досліджували вітчизняні і зарубіжні науковці: О. Батанов [5], Т. Вюртенбергер [6], Х. Граббе [7], Л. Донос [8], К. Іщейкін [9], І. Кресіна [10], І. Лопушинський [11], А. Матвієнко [12], А. Нелицький (переклад праці А. Бучко-Сподарека) [13], В. Салюта [14], І. Темеші [15] та інші. У світовому масштабі історично посилюється взаємодія центральних і місцевих органів влади, що підтверджує домінування теорії муніципального дуалізму в практиці багатьох країн. Корінні зміни, що відбулися в країнах СЄ починаючи із 1990-х років, засвідчили незворотність демократичних трансформацій в усіх сферах життя цих країн. Підтверджують цю тезу історичні обставини формування конституцій країн, в яких питанням місцевого самоврядування

присвячено окремі підрозділи, закріплено їхній статус у політичній системі і громадянському суспільстві, визначено функціональне призначення, повноваження, принципи організації та гарантії діяльності. Проблема пошуку спроможного місцевого самоврядування, особливої форми його здійснення, яка передбачає інші принципи організації і взаємодії місцевих органів влади, все ще залишається недостатньо дослідженою.

Розглянемо додаткові чинники, що обумовили потребу проведення реформи децентралізації влади в Україні. Зокрема, до першої групи науковці відносять внутрішні проблеми, які зводилися до неспроможності діючої системи управління задовольняти публічні потреби людей на належному рівні, а до другої групи – зовнішні. Співпраця з міжнародними партнерами з метою пошуку конструктивних політичних механізмів захисту в умовах російської агресії, яка триває з 2014 року, справжній успіх української дипломатії в європейському напрямі, що дало змогу розпочати процедуру вступу до ЄС – змінили не тільки характер зовнішньої політики, але й показали необхідність проведення змін на всіх рівнях управління з урахуванням європейських підходів. До третьої групи чинників можна віднести неефективність політичної системи. До четвертої, можна включити існуючу впродовж тривалого часу поляризацію інтересів центру і регіонів. Тому проведення поділу влади передбачало не тільки усунення суперечностей між центром і регіонами, а й формування територіальної моделі, яка була б здатна функціонувати в сучасних умовах, реалізувати нові завдання і швидко розв'язувати проблеми місцевого населення. І, нарешті, п'ята група чинників стосується економічної складової, враховуючи, що економіка, зорієнтована на забезпечення обороноздатності держави, активізацію інститутів громадянського суспільства, об'єктивно потребує узгоджених дій з боку територіальних громад і державних структур. Стає очевидним, наскільки важливо прискорити реформу територіальної організації, яка власне і розпочалася з прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування влади в Україні

1 січня 2014 року і стала історично знаковою подією з часу відновлення української незалежності.

Унітарний устрій, закріплений в Конституції України, не є абсолютно досконало виписаним, а Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не розв'язали питання чіткості розподілу влади між центром і областями. Потребують доопрацювання й узгодження питання, пов'язані із захистом державного суверенітету, рівнем самостійності областей України і органів самоврядування, формами співпраці з органами державної влади загалом. Водночас залишилися не врегульованими законодавчо питання, які стосуються статусу територіальних громад. Зокрема, на думку О. Батанова це: «а) визнання природи територіальних спільностей (доцільно показати їх соціальне призначення); б) дати характеристику основних видів територіальних громад; в) розкрити основні функції територіальних громад; г) дати характеристику правомочностей, відповідальності та гарантій діяльності територіальних громад» [5. с.100].

Така ситуація історично стала наслідком відсутності розуміння між центром і регіонами стосовно доленосних питань: «між якими суб'єктами розподілити владу?», «як розподілити владу?» і «як визначити обсяг розподілу влади та процедуру розподілу?». Тривалий час ми не мали відповіді на ці питання і бачимо відсутність чіткого розуміння, хто ж конкретно виступатиме носіями влади на різних рівнях. Сам алгоритм розподілу влади теж потребував окремого з'ясування дефініцій «децентралізація», «деконцентрація» та похідних понять «компетенція» і «повноваження». Лише частина цих питань була розв'язана в ході реформи децентралізації влади, яка здійснювалася за європейськими стандартами, підґрунтя яких базується на принципі субсидіарності. Тому поліпшення територіальної організації України по суті означало реформування мало спроможних органів управління виконувати нові складні завдання і здійснювалося шляхом укрупнення громад з наділенням їх більшими повноваженнями і фінан-

совими ресурсами. Спочатку об'єднання громад відбувалося добровільно, згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а на завершальному етапі реформи – укрупнення здійснювалося відповідно до плану, розробленого Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України [16]; [17]; [18].

Історичний досвід реформування організації місцевої влади в країнах ЄС є для вітчизняної практики пізнавальним і доцільним. Найбільш активна фаза цих реформ у Європі припала на кінець 1980-х–початок 1990-х років XX століття і відбувалася за двома основними напрямками:

- децентралізацією (деконцентрацією);
- європеїзацією (наближення до стандартів ЄС).

Сам же процес децентралізації умовно можна розділити на два етапи, оскільки він і надалі не зупинився як у європейських державах, так і світі загалом. Перший розпочався в кінці 1980-х і тривав до середини 1990-х років, коли країни підписали угоди про асоціацію з можливістю подальшого набуття повноправного членства в ЄС. Другий завершився до початку 2000-х років, коли територіальний устрій країн Східної Європи необхідно було привести у відповідність до вимог ЄС.

Так, Хізер Граббе виокремив декілька історичних етапів європеїзації. Першим можна вважати підписання спільних декларацій між країнами СЄ, з одного боку та європейською спільнотою – з іншого. На наступному етапі (1994–1997/98 рр.) країни адаптували норми і вимоги ЄС до своїх вітчизняних стандартів. У рамках третього етапу відбувався процес виправлення помилок, оприлюднених у висновках Єврокомісії. Наступний, постінтеграційний етап включав подальшу адаптацію країн Східної Європи до ЄС, що в перспективі стало потужним стимулом для них [7]. Тож саме життя мотивувало уряди і суспільства цих країн на необхідність проведення корінних змін на раціональних і демократичних засадах, проведення конституційних реформ, серед яких важливе місце було відведено питанням реорганізації влади на місцях. Розпочаті трансформації інсти-

туту місцевого самоврядування установили межі його власної компетентності, право на самостійність дій і відповідальність за них; власну матеріально-фінансову основу з комунальної власності і комунального бюджету; а також органи самоврядування отримали виконавчий комітет і перестали бути у вертикальній підпорядкованості. Аналізуючи давню історію цих країн зазначимо, що інститут місцевого самоврядування в більшості із них не згадувався навіть у конституціях. Якщо і згадувався, то будучи затиснутим у рамки демократичного централізму, зводив нанівець саму ідею самоврядування. Реальні зміни, пов'язані із визнанням і юридичним оформленням інституту місцевого самоврядування, відбулися в лише унаслідок перемоги демократичних революцій і конституційних реформ у кінці 1980-х – початку 90-х років XX століття.

Зауважимо, що перехід до нової концепції місцевої влади на місцях у країнах СЄ відбувався без особливого антагонізму, гострих дискусій і протиріч між політичними силами та громадськими інституціями, адже нова організація влади на місцях відповідала ключовим завданням держав на цьому історичному етапі державотворення. Всім стало очевидно, що тісний зв'язок місцевих органів із населенням сприяв підвищенню легітимності всього державного владного інструментарію. Підтвердження цьому знаходимо в конституціях держав. Так, в ст. 8 Конституції Болгарії [19], Чеської Республіки [20], а в Конституції Угорщини (розділ Фундамент) принцип поділу влади передбачав регламентацію статусу кожного державного органу з чітким розмежуванням компетенцій [21].

На практиці використовуються різні підходи щодо поділу влади. Зокрема, за горизонтальним принципом розподіляється компетенція між різними видами державних органів влади одного рівня. Щодо поділу по вертикалі, то він відбувається між сферами діяльності і повноваженнями, між аналогічними органами одного виду, які здійснюють свою діяльність на різних щаблях територіальної організації держави. Поділ характеризується такими основними рисами: а) наявністю власної,

встановленої законом компетенції, свободою і відповідальністю в рамках при вирішенні питань місцевого значення; б) наявністю власної матеріальної бази, в тому числі комунальної власності і муніципального бюджету; в) функціонуванням представницького органу, який обирається населенням і власного виконавчого апарату; г) відсутністю безпосередньої підпорядкованості (мається на увазі вертикальної) нижчих представницьких органів вищим.

Протягом тривалого часу під впливом певних факторів здійснювалися європейські реформи, які характеризуються багатоманітністю й різновекторністю. Визначимо їх. *Перший фактор* – формування муніципальних служб у цих країнах відбувалося під впливом загальносвітових змін. Визначальним стало збільшення владних повноважень територіальних органів, поєднання англосаксонської і французької систем, укрупнення адміністративних одиниць і зміцнення їхнього апарату, регіоналізації; *другий фактор* – у цих країнах історично було присутнє бажання якнайшвидше провести реформування місцевої влади; *третій фактор* – реформування місцевого самоврядування відбувалося на тлі докорінних змін всього суспільного ладу, кризовості економічної і політичних систем, відсутності традицій і навичок демократичного управління державою в часи радянського впливу; *четвертий фактор* полягав у тому, що процес реформування в країнах перебував під впливом історичних і ментальних традицій.

Аналізуючи сам історичний процес організаційного оформлення відносин між різними рівнями управління країн СЄ, зазначимо, що ці питання отримали закріплення і регламентацію в конституціях і спеціальних законах. Зокрема, в ст. 2 Конституції Болгарії йдеться про те, що «Республіка Болгарія є унітарною державою з місцевим самоврядуванням» [19]. Згідно (ст.16) Конституції Республіки Польща територіальне самоврядування є основною формою організації публічної влади на місцях, адже «територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Самоврядування виконує від

свого імені і на власну відповідальність належну йому згідно із законами істотну частину публічних завдань» [22]. Натомість поняття місцевого самоврядування не вживається в Конституції Румунії, але там є поняття «місцеве державне управління», яке співвідносне із «місцевим самоврядуванням» [23].

Насамперед функціонування органів місцевого самоврядування в сучасних демократичних країнах законодавчо збалансоване з державним управлінням на місцях і співпрацює гармонійно. Це стало можливим завдяки таким факторам: *перший* – реформа децентралізації протистоїть надмірній централізації влади на місцях і формує юридичну процедуру узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними; *другий* – органи самоврядування здатні сформувати місцеві бюджети за рахунок місцевих зборів і податків, але їх надзвичайно бракує для задоволення потреб місцевого населення в повному обсязі і держава покриває окрему частину. Це дає змогу органам центральної влади (їхнім представникам на місцях) контролювати фінансові видатки місцевих органів; *третій фактор* прямо пов'язаний з обмеженням самостійно діяти у сферах загальнодержавного значення; *четвертий фактор* носить цілком стримуючий характер, адже завжди існує потреба в адміністративному контролі за законністю актів, виданих органами самоврядування.

Науковці порушили дискусію стосовно того, чи є органи місцевого самоврядування невід'ємною частиною державного механізму і яка їхня правова природа. Погляди виявилися кардинально протилежними. Наведемо окремі з них. Інститут місцевого самоврядування має як недержавний так і державний характер. Ті вчені, які дотримуються теорії недержавного підходу, аргументують так: в органів місцевого самоврядування відсутня чітка вертикаль підпорядкованості, вони діють від імені територіальної спільноти/громади людей, а не від імені держави. Також їхню матеріально-фінансову базу становить муніципальна власність і муніципальний/місцевий бюджет, отже – вони не є державними. Однак у конституціях зарубіж-

них держав цей «недержавний» аспект не фіксується. Інша точка зору суперечить вищезазначеному. Місцеве самоврядування слід розглядати виключно в системі державної влади, адже вертикаль управління характерна для виконавчої гілки влади. Представницькі органи є автономними, але не можуть існувати за межами державного механізму, вони підпорядковані загальним державним задачам, спільній меті – інакше їхнє існування позбавлене сенсу, а відтак мають державно-правову природу. Вони зазвичай діють у рамках територіального поділу окремої держави, вирішують питання, проблеми, які мають місцеве і загальнодержавне значення, мають комплекс повноважень владного характеру і є частиною державного механізму – партнерами центрального уряду. Зокрема, в ст.163 Конституції Республіки Польща йдеться про те, що «територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції органів інших публічних влад», а в (ст.164) визначено, що «основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina)» [22].

Далі звернемося до політико-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в окремих країнах СЄ. Так, Конституція Чехії в ст. 99 визначає, що «Республіка поділяється на громади, які є основними одиницями територіального самоврядування, і на землі та області, які є вищими одиницями територіального самоврядування» [20]. Конституція Словаччини в ст. 64 зазначає, що «Основою територіального самоврядування є населений пункт. Територіальне самоврядування створює населений пункт та вища територіальна одиниця»[24]. У статті 64а підкреслено, що «населений пункт та вища територіальна одиниця є самостійні територіальні самоврядні та адміністративні одиниці Словацької Республіки, які об'єднують осіб з постійним місцем проживання на їхній території» [24]. Загалом у конституціях країн Східної Європи закріплені положення, що стосуються місцевого самоврядування: визначені роль і призначення місцевого самоврядування в політичній системі; принципи функціонування та організації на місцях;

основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування і управління, компетенція і внутрішня структура взаємодії; механізми адміністративного нагляду; гарантії для місцевого самоврядування, які включають судові, матеріально-фінансові та законодавчі.

Отже, історично інститут місцевого самоврядування в Європі розглядається як невід’ємна складова політичної системи, є важливим принципом її функціонування, ключовою ланкою в системі народовладдя. Уся діяльність місцевого самоврядування і його органів базується на низці базових *принципів загального характеру*, які вони порушувати не можуть і які закріплені в конституціях. До таких відносять: демократизм, народовладдя, дотримання й захист прав і свобод людини і громадянина, суверенітет і цілісність території держави, національна рівноправність і право на національну самобутність, поділ влади і законність.

Крім них, у конституціях країн СЄ фіксують *специфічні принципи* функціонування місцевого самоврядування і його органів. Так, Конституція Румунії в ст. 119 визначає, «що публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах децентралізації і місцевої автономії» [23]. Ст. 171 Конституції Республіки Польща закріплює ключовим принципом законність і нагляд за діяльністю органів самоврядування [22]. Питання нагляду свідчить про чітку, історично закладену проблему, пов’язану зі сприйняттям меж самоврядування і прагненням центральної влади контролювати його.

Система органів місцевого самоврядування і управління базується у відповідності із системою адміністративно-територіального поділу країн. Так, Конституція Румунії в ст. 121 регламентує основи діяльності органів публічної адміністрації, через які реалізується місцева автономія в повітах і містах, а також в адміністративно-територіальних одиницях муніципалітетів [23]. Реформа територіального поділу відбулася в Чехії і Словаччині. В Болгарії (ст.ст. 135; 136) зафіксовано,

що країна складається з общин і областей. Община є основною ланкою, в якій здійснюється місцеве самоврядування [19]. У більшості країн СЄ адміністративно-територіальний поділ є дворівневий. Зокрема, вищі рівні, в Болгарії – це області, Польщі – воєводства, а нижчі – общини в Болгарії, комуни в Румунії, гміни у Польщі, села в Угорщині. Міста в залежності від чисельності населення і значення приєднуються до одного із рівнів. Особливий статус мають столиці. Щодо самих муніципальних систем, то вони є також досить багатоманітними. *По-перше*, в різних країнах самоврядування здійснюється на різних рівнях адміністративно-територіального поділу. *По-друге*, неоднаковий статус агентів центральної влади на місцях, а також глибина урядової вертикалі. Так, в Угорщині, Румунії самоврядними є всі місцеві територіальні колективи – від вищих до нижчих [21], [23]. Такий же підхід визначено в Чехії, де одиницями територіального самоврядування є територіальні общини (об'єднання громадян) (ст. 100) Конституції [20]. У Польщі (ст.164 Конституції) самоврядування здійснюється на рівні гмін, повітів та воєводств. Останні є адміністративно-територіальною одиницею – регіональною самоврядною громадою, яка визначає стратегію розвитку воєводства, стимулює його економічний розвиток, підвищення рівня конкуренції та інновацій, сприяє збереженню цінностей культурного та навколишнього середовища [22].

Звернемо увагу на організаційні форми здійснення місцевого самоврядування, а це інститути представницької і безпосередньої демократії. Так, Основний Закон Болгарії (ст. 136) встановлює норму, в якій йдеться про те, що «община є основною адміністративно-територіальною одиницею, юридичною особою, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Конституція також визнає общину основною адміністративно-територіальною одиницею, де здійснюється місцеве самоврядування, а общинна рада обирається населенням відповідного строком на чотири роки у порядку, визначеному законом» (ст.138) [19]. У ст. 169 Конституції Польщі зазначено, що «одиниці тери-

торіального самоврядування виконують свої завдання через установчі (organu stanowiące) і виконавчі органи» [22]. У відповідності до ст. ст. 121, 122 Конституції в Румунії владою публічної адміністрації, через які здійснюється місцева автономія в комунах і містах, є виборні місцеві ради та мери відповідно обраними до закону [23].

На підставі проведеного аналізу встановлено, що в країнах Східної Європи представницькі органи місцевого самоврядування утворюються шляхом безпосереднього обрання населенням з відповідної території. Так, в главі IX Конституції Угорщини зазначено, що «Функції та повноваження місцевого самоврядування здійснює його представницький орган. Представники місцевого самоврядування та мери обираються загальним і рівним виборчим шляхом прямого таємного голосування на виборах, які гарантують вільне волевиявлення виборців, у порядку, встановленому кардинальним законом» [21]. Що стосується регламентації компетенції органів місцевого самоврядування, то Конституція Румунії (ст. 121) зазначає, що районні (повітові) ради існують для координації роботи комун і міських рад» [23]. Конституція Республіки Болгарія надає право самоврядним територіальним общинам об'єднуватися для вирішення спільних справ (ст. 137), а також на незалежний бюджет. При цьому для нормальної роботи громад їм гарантується державна підтримка коштами з бюджету та іншими способами (ст. 141) [19].

Особливістю діяльності місцевого самоврядування будь-якої країни СЄ є те, що ці органи погоджують свої дії з представниками центральної влади на місцях. Формат такого погодження різний. Відмінності полягають лише в тому, що представники уряду діють на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Так, в Болгарії, Польщі, Румунії вони функціонують тільки на рівні вищих ланок місцевого територіального поділу – відповідно в областях, воєводствах, округах. На низовому рівні тільки органи самоврядування. Зазначимо, що при цьому в Болгарії самоврядування обме-

жено тільки цим рівнем, у Румунії на обох рівнях адміністративно-територіального поділу. По-різному й називаються представники центральної влади на місцях. Так, в Польщі – це воєвода [22], в Болгарії – обласний управляючий (ст. 143) [19], в Румунії – префекти [23]. Чиновники, які здійснюють державне управління на місцях, розглядаються конституціями як представники уряду. Відповідно призначаються і звільняються з посад урядовою владою. Зокрема, в Польщі воєвода призначається і звільняється Головою Ради Міністрів за поданням міністра з питань адміністрації [22]. Згідно Конституції Болгарії, обласний управляючий призначається Радою міністрів (ст. 143) [19]. У Румунії уряд призначає префекта в кожному окрузі та в муніципалітеті Бухареста (ст. 123 Конституція) [23]. Уряд Республіки Угорщини забезпечує нагляд за законністю місцевого самоврядування через столичні чи повітові урядові установи [21]. В конституціях знаходимо також норму, яка закріплює термін повноважень представників центральної влади на місцях. У кожній країні він різний, але в більшості складає чотири роки.

Отже, історично так склалося, що організація влади на місцях у країнах Східної Європи достатньо різна за своїми характеристиками. Але на практиці можна простежити певні спільні ознаки, які історично проявляються в домінуванні французького типу муніципальних систем. Причому сегмент такої централізації досить суттєвий. Найбільш демократичною, на нашу думку, можна вважати модель, обрану Польщею, Румунією та Угорщиною.

Співпраця центральних органів влади і місцевого самоврядування здійснюється на основі таких підходів/правил. *По-перше*, вищі органи влади законодавчо регулюють роботу місцевого самоврядування. *По-друге*, конституціями різних держав передбачено можливість делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування і у випадку потреби їх наділяють фінансовими ресурсами. *По-третє*, фінансова основа життєдіяльності місцевого самоврядування

складається як із власних доходів, так і з надходжень від центральної влади (дотацій, субсидій, субвенцій). Наприклад, ст. 65 Конституції Словацької Республіки [24], ст. 141 Конституції Болгарії [19], ст. 167 Конституції Польщі [22] прямо про це вказують. *По-четверте*, представники центральної влади на місцях здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням. Це добре видно на прикладі Болгарії і Польщі. Так в ст. 144 Конституції Болгарії передбачено, що «центральноні державні органи та їх представники на місцях здійснюють контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування лише у випадках, коли це передбачено законом» [19]. У Конституції Польщі в ст. 171 зазначено, що «органами, що здійснюють нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи [25], а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати». Сейм має право розпустити будь-який орган самоврядування «у випадку порушення ним Конституції або законодавства» [22]. В конституціях знаходимо і назви суб'єктів, які здійснюють цей нагляд. Так, у Болгарії це регіональний губернатор, в Румунії – префекти, в Угорщині – міністр внутрішніх справ, який діє через республіканських уповноважених. Щодо об'єктів адміністративного нагляду, то це юридично значущі акти місцевого самоврядування, а його предмет складає перш за все їх законність. Основною формою впливу представників центру на органи місцевого самоврядування є їхнє право оскаржити в судовому порядку акти останніх, якщо ті не відповідають закону. Ця норма закріплена в ст. 122 Конституції Румунії і дає такі права префекту [23]. Префект може оскаржити в адміністративному суді акт ради округу, місцевої ради або мера, якщо він вважає цей акт незаконним. У випадку визнання акту незаконним, він втрачає юридичну силу.

Однак органи самоврядування не можуть працювати без суттєвих гарантій від держави, закріплених конституційно. Найбільш значущі гарантії закріплені у конституціях країн ЄС і стосуються законодавчої, організаційної, матеріаль-

но-фінансової, судової сфери. Захист на законодавчому рівні запобігає зловживанням з боку посадовців виконавчої влади, убезпечує від бюрократії і обмежень повноважень місцевого самоврядування. Є конституційні норми, які вимагають обов'язкового врахування думки і позиції місцевого населення при встановленні або змін меж і рівня адміністративно-територіальних одиниць. Так, в Болгарії сформульовано, що «межі муніципалітетів визначаються після опитування населення» (ст. 136) [19]. Наявність власної компетенції, власного апарату і місцевої адміністрації, проголошення принципу невтручання центральної влади у вирішення питань, які відносяться до предметів ведення місцевого самоврядування, наділення територіальних колективів статусом юридичної особи – всі ці конституційно-правові гарантії є важливими механізмами правового забезпечення реалізації прав місцевого самоврядування в цій країні. Стосовно економічних гарантій, то їх підґрунтям є власна матеріально-фінансова база. Конституції країн СЄ визнають наявність інституту комунальної власності, як різновид публічної власності і яка повинна використовуватись в інтересах всіх мешканців громад (ст. ст. 140; 141) Конституції Болгарії [19] та (ст. 138) Конституції Румунії [23]. Нарешті, ключове місце в системі юридичних гарантій місцевого самоврядування належить судовим гарантіям. Право на судовий захист передбачено конституціями та спеціальними законами всіх країн Європи.

Отже, загальні історичні тенденції, притаманні сучасному етапу розвитку самоврядування в окремих країнах ЄС, дають змогу виокремити такі особливості:

- відродження концепції самоврядування, під якою розуміється здатність громад самостійно, у правовому полі і без втручання центральних органів влади вирішувати питання місцевого значення;
- історично сформована французька модель органів самоврядування отримала більше поширення, але в усіх країнах

наявні центристські підходи і час від часу органи центральної влади намагаються посилити свій вплив (Україна під час російської агресії – не виключення);

- інститут адміністративного нагляду за діяльністю органів самоврядування закріплений законодавчо;

- наявні судові гарантії захисту місцевого самоврядування;

- країни підтримують реформування інституту місцевого самоврядування з метою відповідності принципам Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та Європейської хартії місцевого самоврядування. Насичена подіями й успішна історія розв'язання місцевих проблем у цих країнах свідчить про тісну співпрацю центральної влади, її представників на місцях з виборними місцевими інституціями. Діючи шляхом обговорень, консенсусу, взаємоповаги європейські країни почали реформи, які є дійсно успішними [51].

Перехід країн ЄС до реформ місцевого самоврядування

Варто розглянути, як відбувався сам процес трансформації публічної влади в країнах Східної Європи та який характер і значення мали проведені адміністративно-територіальні реформи в країнах Європи після інтеграції в Європейський Союз.

Як зазначає І. І. Бодрова [26], у XX столітті країни Європи вже набули значного досвіду адміністративно-територіальних реформ і сформували структуру адміністративно-територіального устрою. Такий результат отримано завдяки низці етапів адміністративно-територіальних перетворень:

- перший етап – на початку XX століття, пов'язаний із вирішенням проблем масової урбанізації, охопив такі країни як Австрія, Великобританія, Франція, Данія, країни Бенілюксу;

- другий етап – після Другої світової війни мав два основні напрями: а) укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що відбулося, зокрема, в Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині та ін., б) усунення регіональних диспропорцій, проведене у Німеччині, Італії, Великобританії та ін. країнах;

– третій етап відбувся у 1970–1980-х роках і стосувався усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень і здійснювався у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [27].

Із 1980-х років у Європі набув поширення термін «новий регіоналізм», згідно з яким адміністративно-територіальне реформування було спрямоване на зміну сутності державної політики щодо регіонів (територій). Роками регіони були політико-адміністративною опорою держав, інструментом реалізації політики центральних органів виконавчої влади, отримуючи взаємні захист та субсидії зі сторони центру. Новий регіоналізм змінив можливості регіонів, перетворюючи їх в самостійних учасників міжнародних відносин, адже органи самоврядування одержали змогу укладати угоди з іноземними партнерами, працювати над спільними міжнародними проєктами, залучати різні інвестиції.

Основними факторами, які спричинили появу нового регіоналізму і призвели до переосмислення ролі регіонів, на думку М. Новікова та О. Гайко, можна вважати збільшення мобільності капіталу і зростання регіональної ідентичності. Вплив транснаціональних корпорацій і зростання мобільності капіталу призвели до зниження ефективності господарського управління і адміністрування державними органами на місцях [28].

Окрім підвищення рівня мобільності капіталу відбулося зростання значення регіональної ідентичності, яке тривало як на базі традиційної культурної відмінності регіону (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і через утворення нової, раніше не існуючої, регіональної ідентичності (Паданія – області П'ємонт, Ломбардії та ін. на півночі Італії).

Отже, центральною ідеєю нового регіоналізму є перетворення регіонів в головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проєктів, програм в сфері охорони здоров'я, розвитку освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам широких повноважень.

Звернемо увагу та той факт, що кожна країна без винятку стикається з проблемою, як правильно сформувати регіон, як визначити його кордони, за яким принципом населені пункти мають увійти до складу регіону? Найбільшою є проблема врахування двох важливих складників – економічного і культурного. Здебільшого регіони формуються виходячи з економічної доцільності, об'єднуючи території з подібною господарською структурою, яка може не збігатися з культурною чи етнічною особливістю певної території; відповідно певна лінгвістична, етнічна чи культурна група людей може бути розділена між декількома регіонами, чи навпаки – в рамках єдиного регіону можуть існувати декілька груп з різними культурними особливостями.

Поштовх до реформ як у країнах пострадянського впливу, так і в країнах Центральної Європи почав відчуватися у 1980-х. Країни були охоплені соціально-економічними кризами, проблемами інтернаціоналізації та глобалізації розвитку, втратою довіри до держави і влади з боку населення тощо. Саме ці причини були головними у процесі здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Східної Європи. Водночас зовсім поруч знаходилися країни з розвинутою демократією, які швидше, гнучкіше реагували на всі проблеми.

Сутнісних реформ на початку ХХІ ст. було не уникнути. Уряди країн визначили напрями реформування. Зокрема, за мету поставили провести децентралізацію управління на територіальному рівні, дати громадам важелі впливу і навчити їх відповідальності за ухвалення рішень, підтримати регіоналізм та демократизацію. Зауважимо, що адміністративно-територіальна реформа в країнах Центральної і Східної Європи не була і не є самоціллю. Вона є частиною комплексного удосконалення влади на місцях. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, здійснити оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення

XXI століття одержали назву «управлінської революції». Вони носять конституційний характер, забезпечують врахування думки населення у разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади [29].

Адміністративно-територіальні реформи в країнах Східної Європи, на думку С. Нагорного, відбувалися в контексті західноєвропейських адміністративно-територіальних реформ, започаткованих ще у 1950-х рр. і водночас мали відмінності. Він пише: «Якщо реформи у західних країнах були поступовими та еволюційними, то у країнах Східної Європи мали місце фундаментальні, навіть у чомусь революційні зміни. Фактично вони слугували легітимізації нової влади та демонстрували реальні зміни практики управління державою» [30, с. 24].

Перехід до демократії в країнах Східної Європи та приведення системи влади цих країн у відповідність до вимог інтеграції в ЄС вимагав відновлення активного, корисного, дієвого самоврядування та утворення посередницького рівня самоврядних одиниць між центральними і місцевими рівнями.

До основних характеристик реформ у таких країнах більшість авторів відносять зміну:

- визнання ролі держави у реформуванні суспільства;
- загального розуміння державного управління як надання ліпших послуг громадянам, що регулюються правовими актами;
- децентралізацію та деконцентрацію державного управління;
- збільшення державної підтримки приватного сектору в проходженні адміністративних процедур;
- застосування нових методів управління;
- створення нових механізмів контролю самоврядування і контролю громадян за діяльністю державних органів;
- фіскальну децентралізацію, що фінансується з державного бюджету;
- формування державного бюджету на основі пріоритетів та оцінки ефективності використання державних коштів;

- розвиток інформаційних технологій у державному управлінні;
- підвищення кваліфікації державних службовців;
- формування нової культури поведінки державних службовців [30, с. 24].

Протягом останнього десятиліття в країнах Східної Європи не вирішена проблема наявності великої кількості дрібних комун, мало спроможних у виконанні покладених функцій і задач.

Для уніфікації всіх територіальних утворень та формування єдиних стандартів регіональної політики в усіх країнах, що входять до складу ЄС або прагнуть до приєднання до нього, Рада Європи розробила спеціальні вимоги до геокодування регіонів, які містяться в «Номенклатурі територіальних одиниць для цілей статистики», або стандарт територіального поділу країн. Цей стандарт геокодування охоплює лише країни ЄС (система класифікації NUTS (фр.) – *Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes* (прийнято у 2003 р.).

У країнах ЄС, рівні (одиниці) NUTS іноді відповідають адміністративному поділу або чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях:

NUTS I – від 3 000 000 до 7 000 000

NUTS II – від 800 000 до 3 000 000

NUTS III – від 150 000 до 800 000

Нижче NUTS III розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (*Local Administrative Units – LAU*), що підпадають під місцеве регулювання та контроль.

Відповідно до програми «Agenda 2000» (у відповідності з якою здійснювалась реалізація регіональної політики ЄС зі структуризації не лише сільського господарства, а загальної структуризації ЄС за період 2000–2006 рр.) регіони ЄС були приведені у відповідність до системи NUTS, що дозволило систематизувати розвиток всіх регіонів країн Європейського Союзу, представити їх чітку ієрархію:

– NUTS I (найбільша одиниця поділу, уся держава – *Landy (D)*). Це землі Німеччини, Бельгія, Данія, Швеція, Ірландія,

а також Уельс та Шотландія у Великій Британії; території просторового планування ZEAN у Франції та інші регіони (78 одиниць);

– NUTS II (слабше розвинуті та малозаселені регіони) – автономні регіони в Іспанії та Франції, включаючи її заморські території, провінції в Бельгії та Данії, італійські регіони, австрійські Lander, німецькі «Regierungsbezirke (D)», воєводства у Польщі (16), первинні адміністративні субрегіони у землях тощо (210 одиниць);

– NUTS III (території з промисловістю, що занепадає) – це первинні локальні формування (Departamenty (F)), які умовно відповідають «старопромисловим» та «сільським районам» в Україні, об'єднані між собою по дві-три невеликі територіальні одиниці (1093 одиниць).

Окремі країни ЄС зберегли й дрібніші формування: Велика Британія – County (UK), Польща – повіти (373) – рівень NUTS 4; та рівень NUTS 5 – Gemeinden (D) – Німеччина, Польща – гміни (2483) [31].

Будь-яка країна, що збирається стати членом ЄС, має провести реформу адміністративно-регіонального устрою з чіткою ідентифікацією рівнів NUTS.

Особливо гостро ця проблема стоїть перед країнами Східної Європи. На початку 1970 років на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині в 2,2 рази, Чехословаччині в 2,8 раз. На початку 1990-х р.р. у більшості цих країн відбулася зворотні процеси подрібнення територіальних одиниць як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 рази, в Чехословаччині майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла на понад 20%. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим [31].

У результаті цього на старті адміністративно-територіальних реформ Східна Європа мала країни:

– з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина);

– країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Болгарія, Польща);

– та декілька країн з середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія).

Так, муніципалітети, у яких проживає менше 500 громадян, становили майже 60% основних одиниць в Чехії, понад 40% – в Словаччині, та близько 15% – в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща, жоден муніципалітет не нараховує менше 1000 громадян і дуже мало – менше 2000. Великі територіальні одиниці (понад 10 000 громадян) складають 2/3 в Болгарії, 1/3 в Польщі, проте менше 5% в Угорщині і 2% в Чехії та Словаччині [31].

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Для укрупнення муніципалітетів використовували два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання або укрупнення методом адміністративного припису (рішення). Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою насамперед надавалися дотації з Державного бюджету на етапі інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Понад 50% підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання. Також надавалися дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований і збільшувався, у разі:

– об'єднання населення з чисельністю населення більше 20 тис. осіб;

- збільшення числа тер. утворень, що об'єднувалися;
- здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Для розуміння продуманого реформування органів самоврядування потрібно правильно визначити мету, критерії укрупнення чи ліквідації, етапи реформи.

З цього питання маємо Рекомендації по проведенню адміністративно-територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету РЄ з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» (Страсбург, 17 грудня 2002 р.). Вони були підготовлені на основі аналізу адміністративно-територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії та України) [32].

Зарубіжний досвід свідчить, що основну роль при визначенні критеріїв укрупнення важливу роль відіграють:

- розмір територій і чисельність населення;
- функції (завдання, компетенція) органів влади різного територіального рівня;
- політична та фінансова автономія територіальних органів, зокрема її рівень;
- механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора).

Усі вказані параметри взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією (площею) і значною чисельністю населення держава змушена утримувати і фінансово підтримувати значну кількість низових територіальних одиниць, а також погоджуватися на створення територіальної організації публічної влади проміжного рівня. Відповідно, на нижчий рівень управління у таких країнах можна розподілити менше функцій, адже частина з них виконується органами проміжного рівня. Водночас потрібно розуміти, що так дрібно структуроване державне управління ускладнює міжбюджетні відносини, контроль

з боку державних органів та обмежує можливості швидкого розвитку місцевого самоврядування.

У Польщі та Чехії досягнення цих цілей відбувалося шляхом проведення деконцентрації й адміністративної децентралізації влади та регіоналізації територіального устрою держав. У підсумку реформатори прагнули створити ефективніші, прозорі у своїй діяльності і гнучкі політичні інститути, які швидко реагують на потреби громадян і здатні підтримати громадянську активність. З метою побудови принципово нової системи влади у Польщі була розгорнута широкомасштабна адміністративна реформа. Одним із питань було удосконалення «штучного» адміністративно-територіального устрою, що діяв без урахування національних та історичних особливостей, запровадженого у 1975 році виключно з політичних міркувань. Цей устрій передбачив утворення численних малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями, та мав на меті створити Централізовану вертикальну систему управління державою. Однак цей розподіл порушив історично сформовану структуру воєводств, повітів, громад, а відтак не був до кінця сприйнятий суспільством. Головні недоліки територіального розподілу держави на 49 воєводств полягали в тому, що ці воєводства:

- у зв'язку з малими розмірами, незначною кількістю населення та штучним встановленням їх кордонів не становили територіальних одиниць, які можна охарактеризувати як регіони в географічному, просторовому та історичному значеннях;
- не мали в розпорядженні необхідних для самостійного розвитку ресурсів (особливо менші за розмірами та економічно слабші воєводства);
- не мали жодних інструментів реалізації регіональної політики, зокрема, власного бюджету.

Реформа публічної адміністрації у Польщі відбувалася у кілька етапів, першим із яких стало відродження гмінного самоврядування Законом «Про гмінне самоврядування» від 08.03.1990 р.

Наступним етапом стала реформа адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понад-гмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства.

У результаті повітової реформи, що відбувалася з 1993 по 1998 роки, на території Польщі було утворено 379 повітових одиниць, з них: 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. По її завершенні у 1998 – 1999 роках була проведена реформа воєводства. Так, відповідно до Закону «Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави» з 1 січня 1999 року територію країни було поділено на 16 воєводств, які в свою чергу поділяються на 379 повітів, із них 65 зі статусом міста, а повіти в свою чергу поділяються на 2478 гмін, з них 307 зі статусом міста [25].

Успішні реформи самоврядування у Польщі створили основу широкій децентралізації. Усі три рівні територіального устрою держави представлені органами самоврядування: гміни і повіти – самоврядування місцевого рівня, а воєводства – регіонального.

Водночас відбулося укрупнення воєводств, що дало змогу конкурувати з європейськими регіонами інших держав після вступу Польщі до ЄС (Західнопоморське воєводство з центром у Щецині є доказом успішності і конкурентоздатності). Окрім того, новоутворені воєводства відповідають класифікації NUTS Європейського союзу.

За наявної триступеневої побудови владної вертикалі здійснено перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування. Із загальної кількості повноважень, що стосуються виконання громадських послуг, на органи самоврядування покладено 65%. Серед них 30% виконуються органами регіонального самоврядування на рівні воєводства, решта по-

вітами та громадами. Тим часом воєвода виконує всього 5% повноважень. Адміністративні повноваження розподілені так: 58% виконуються органами місцевого самоврядування; 11% самоврядуванням на рівні воєводств [31]. Тож головне завдання державної влади і органів місцевого самоврядування Польщі полягає в необхідності надавати якісні послуги населенню.

Розпочата в 90-х роках XX ст. адміністративно-територіальна реформа в Польщі вважається найбільш вдалою серед всіх аналогічних реформ в країнах, що звільнилися з-під радянського впливу. Однак ще мають місце диспропорції соціально-економічного характеру між новоутвореними регіонами всередині Польщі. Загалом тенденція щодо наявності диспропорцій між регіонами держави є проблемою більшості країн Центральної та Східної Європи. Якщо порівнювати такий показник як економічний потенціал регіонів, то найкращий рівень регіональної єдності спостерігається в Словенії, а найбільший економічний розрив між регіонами – у Словаччині та Чехії [26].

Отже, адміністративно-територіальна реформа в Польщі триває також за активної участі Союзу польських метрополій (Unia Metropol Polski). Цей Союз було утворено 1990 року, він об'єднує 12 найбільших міст Польщі. Із 1993 року він уже діє у формі фундації, а його рада складається із 12 центральних міст метрополій. Зокрема, 10 міст членів Союзу також входять до асоціації європейських міст «Eurocities» (Білосток, Бидгощ, Гданськ, Катовіце, Люблін, Лодзь, Познань, Жешув, Варшава та Вроцлав). Соціально орієнтована реформа на високі європейські стандарти дала суттєвий поштовх суспільству і вважається однією з найдосконаліших [33].

В Угорщині до 2005 рр. вдалося створити завершену систему місцевої влади, яка враховує всю місцеву специфіку і в якій прерогатива належить саме регіонам. Адміністративно-територіальна реформа в Угорщині також не є самоціллю центральної влади, а лише системою заходів з упорядкування відносин між центральною і регіональною владою, між державою і на-

селенням, державою та органами самоуправління. Адміністративно-територіальна реформа в Угорщині тривала у два етапи вісім років. На першому етапі, протягом 1990–1995 років було напрацьоване законодавство, продумано особливості делегування певних функцій органам місцевого самоврядування і завершено проведення інституційної та регуляторної реформ. У результаті початку реформи Угорщина складається з 7 регіонів, які поділені на 20 адміністративних одиниць (19 медьє та Будапешт), а медьє поділені на 175 ярашів, одним із яких також є Будапешт. Столиця виступає окремою ланкою. Місцеві органи самоврядування представляють мери і муніципальні збори, які формуються шляхом виборів на 4 роки. Також є 23 міста з правами медьє (угор. *megyei jogú városok*). Місцева влада цих міст має розширені повноваження, але вони не є незалежними територіальними одиницями.

На другому етапі, протягом 1996–1998 років, аналізувалася спроможність органів самоврядування виконувати свої функції, зважаючи на підготовку вступу країни до ЄС. Вдалося сформувати 2-рівневу систему влади: на рівні регіонів це 19 областей і столиця, які поділяються на райони, а на місцевому рівні це міста, селища, села. Між цими двома рівнями немає ієрархії. Різниця в суто різних повноваженнях.

Зі зміною Конституції в 2012 році почався третій етап реформування. Після 1 січня 2013 року в Угорщині було створено 175 округів «ярашів» (*járás*). Зауважимо, що саме після реформи 2013 року утворені яраші замінили колись існуючі територіальні одиниці «кіштершеги». 19 повітів були поділені на 6–18 округів на повіт. Будапешт як столиця, яка не належить жодному повіту, уже поділена на 23 округи. Районна система не є новою в Угорщині, вона існувала між 1876 і 1984 роками, і тепер уряд відновив її, але ці округи не є повністю такими, якими вони були до 1984 року. Нова районна влада в основному має адміністративні завдання, а не право діяти як місцеві організації [34].

Територія Угорщини ділиться на наступні адміністративні одиниці: столиця, повіти, міста та села. У чинному на даний момент Законі «Про місцеве самоврядування» 2011 р. сказано, що муніципальні самоврядування діють у селах, містечках, територіальних представництвах округів (районів), містах, що мають статус районів, та районах столиці. Необхідно зазначити, що райони було створено лише у 2013 році і вони не є підрозділами місцевого самоврядування; це місцеві підрозділи у рамках системи державної адміністрації (деконцентровані органи) [35].

У рамках місцевих органів самоврядування послідовними правовими діями було утворено дворівневу систему, в якій муніципалітети (села, містечка/міста) є основними одиницями системи, у той час як округи формують середній рівень. Так склалося історично. Між цими двома рівнями немає жодної ієрархії, оскільки вони наділені різними обов'язками. Деякі міста мають права округів та діють і як муніципалітети, і як округи.

Таким чином органами місцевого самоврядування в Угорщині виступають муніципалітети разом зі столицею. Жодної ієрархії між ними не існує. В Угорщині є 3177 муніципальних органів самоврядування включно з селами, містами, містом-столицею та його районами. Середня кількість мешканців муніципалітету становить 3100 [35].

Отже, реформу місцевого самоврядування в Угорщині по праву можна вважати успішною, адже в доволі стислі терміни, 1990 р., було запроваджено місцеве управління. На початку реформа мала успіх, а згодом, виникла необхідність її удосконалення. Справжня автономія самоврядування з усіма механізмами демократії показала себе міцною і дієвою. Фактично, після 40 років централізованої системи, відбувся перехід до демократії і органи самоврядування змушені були інтегруватися до змін. Зокрема, було надано широкі повноваження понад 3000 комун, які робили спроби упоратися із громадськими обов'язками самостійно – як незалежні органи само-

врядування, але ще не змогли забезпечити швидке та якісне надання послуг місцевому населенню. Законом було виписано надання послуг, проте муніципалітети не мали стимулу до співпраці, а слабка координація з боку центрального уряду теж не сприяла вирішенню згаданих проблем. У 2011 р. систему удосконалили, але ціною посилення політичної та адміністративної централізації. Центральною владою слабка позиція органів самоврядування була сприйнята як некомпетентність. Хоча це спірне питання. Запровадження нової, суворішої системи нагляду за самоврядуванням було необхідним, а норми про обов'язкові форми співпраці та спільне надання послуг теж є раціональними. Позитивні наслідки мали і чіткі норми й механізми економічного контролю та аудиту. Однак в останні роки простежується посилення впливу центральної влади, що не завжди є корисним для розвитку демократичних засад. Станом на сьогодні автономія органів самоврядування в Угорщині не є слабкою, але не така широка, як до реформи 2012 р. Аналізуючи стан децентралізації в Угорщині, ми побачимо, що країна коливається між крайньою централізацією (успадковою від радянських часів) та системою майже необмеженої автономії, де цінності демократії на 20 років витіснили результативність і ефективність [36], [37]. Отже, у підсумку, Угорщина поділяється на великі регіони, вони ж поділяються на медье (області), а ті поділяються на яраші (райони).

Порівняно з Польщею, у Чехії такі реформи були значно триваліші. Найсуттєвіші зміни відбулися з 1989 по 2000 року. У 1990 році (тоді ще Чехословаччина), відмовилася від трирівневої структури – муніципалітет, район, область, і повернулася до дворівневої. У Чехії пішли шляхом організації місцевих громад незалежно від кількості населення. У результаті, 80% тут складають общини, що об'єднують менше 1000 осіб. При цьому відчувалася гостра нестача коштів для фінансування общин та відсутність кадрів, що забезпечували б необхідні обсяги послуг для населення. За сформованою нормативно-пра-

вовою базою у Чехії було створено 14 самоврядних країв (до реформи їх було 8) та 6242 громади [51].

Адміністративно-територіальна реформа в Словаччині тривала понад 10 років і здійснювалася у три етапи. На першому етапі (1990–1996 рр.) відбулося формування одноступеневої системи самоврядування в муніципалітетах і містах з метою відновлення та зміцнення місцевого самоврядування. Також на даному етапі відбувся перехід від 3-рівневої до 2-рівневої системи державної адміністрації.

Протягом другого етапу (1996–98 рр.) у Словаччині було проведено структурні зміни в державному управлінні за принципом розподілу адміністративних обов'язків між органами влади: створено 8 країв і 79 округів. Третій етап позначився зміною політичної ситуації в країні, приходом до влади нового уряду, це призвело до широкої реформи. Її результатом стало створення близько 3000 населених пунктів і 8 областей із власним самоврядуванням [51].

Не обійшли реформи адміністративно-територіальної системи і Румунію. Необхідність реформувати адміністративно-територіальну систему Румунії виникла в результаті входження країни до Європейського Союзу, який наголосив на необхідності впровадження реформи для більш ефективного адміністрування і розвитку місцевого самоврядування. Окрім цього реформа розглядалася в якості інструмента для вирішення питання зі статусом угорської меншини в Румунії, яка виступала за утворення національно-територіальної автономії.

Нині Румунія за моделлю адміністративного устрою нагадує Францію до реформи 1982 р. Адміністративно-територіальна система Румунії складається з двох рівнів: жудець (повіт) та муніципій і комуна. Найбільшою адміністративною одиницею в Румунії є жудець (повіт). Уся країна розділена на 41 жудець, якими керують префекти. Префект є представником центральної влади в регіоні і призначається на посаду за рішенням уряду. З 2006 року відбувається процес деполітизації

інституту префекта, який полягає в тому, що префект перестає бути політичною фігурою, а стає професійним чиновником.

Основними одиницями адміністративно-територіальної системи Румунії є муніципії і комуна. Переважно статус муніципій отримують міста з високим рівнем урбанізації, які мають важливе економічне, соціальне і культурне значення, в яких мешкає більше 15 тис. осіб. Статус комуни отримують населені пункти, де мешкає менше 15 тис. осіб. Головою муніципії і комуни є примар.

З 1998 року жудеці об'єднуються в регіон розвитку. Всього в Румунії нараховується вісім регіонів розвитку, які, однак, не мають адміністративного статусу і власних органів законодавчої і виконавчої влади. Регіони розвитку утворені за економічно-територіальним принципом і використовуються для отримання статистичної інформації та як інструмент перерозподілу фінансової допомоги з ЄС в регіони країни.

У Румунії спостерігається тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Неодноразово розглядалася ідея переходу на адміністративно-територіальну систему, яка складалася би з трьох рівнів, в якій найбільша адміністративна одиниця, за французьким зразком, повинна складатися з декількох жудеців і мати власні законодавчі і виконавчі органи. Якщо представники центральної влади прагнуть провести адміністративну реформу за французьким зразком через об'єднання жудеців у регіон, виходячи з принципу економічної і культурної спорідненості жудеців, то представники угорської меншості в Румунії прагнуть проводити об'єднання жудеців у регіон шляхом створення національно-територіальних автономій (іспанська модель). У будь-якому разі є очевидною тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць у Румунії, яка спричинена необхідністю передати значну частину повноважень і ресурсів на місця для більш ефективного адміністрування [51].

Наразі адміністративно-територіальна реформа в Румунії зіткнулася з новим викликом, пов'язаним із бажанням історич-

ної території Трансільванія щодо утворення певної автономії задля збереження етнічної ідентичності місцевого населення, що також свідчить про необхідність продовження реформування регіонального та місцевого рівнів влади в державі. Аналогічні питання етнічного характеру залишаються актуальними і для інших країн регіону – Македонії, Болгарії та ін.

Республіка Північна Македонія (спрощ. Македонія), розташована у Південно-Східній Європі і після розпаду Югославії 1991 року визнана її державою-наступницею, також провела аналогічні адміністративно-територіальні реформи, що прямо вплинули на статус органів самоврядування.

Нам важлива ця країна для порівняння, оскільки колишня Югославія також значний час перебувала під радянським впливом. Цікаво також і з'ясувати питання: чи впливає площа країни на швидкість проведення реформи? Чи все ж таки, ключовими основами успіху є наявність кваліфікованих кадрів, політичної волі, економічного підґрунтя? 4 листопада 2004 року адміністрація США офіційно визнала Республіку Македонія з цією її конституційною назвою. Тим часом Європейський Союз заявив, що буде користуватися колишньою назвою Македонії. Євросоюз також надав Греції гарантії, що Македонія зможе стати повноправним членом цієї організації тільки після узгодження назви.

У квітні 2011 року Македонія подала позов до Міжнародного суду в Гаазі. Македонія звинувачувала Грецію у створенні перешкод для вступу Македонії в ЄС і НАТО. 5 грудня 2011 року Міжнародний суд ООН ухвалив рішення, що Греція не має права блокувати членство Македонії в НАТО, ЄС та інших міжнародних організаціях.

12 червня 2018 року уряди Греції та Македонії після довгої суперечки прийшли до консенсусу щодо найменування країни, в результаті якого македонська сторона ухвалила рішення почати процедуру зміни назви на Республіку Північна Македонія (мак. *Република Северна Македонија*). 17 червня міністри закордонних справ двох держав підписали угоду про відпо-

відну зміну назви. 11 січня 2019 року парламент колишньої Югославської Республіки Македонії ухвалив зміни до конституції, згідно з якими вона змінює назву на Республіка Північна Македонія. За зміну проголосував 81 з 120 депутатів. 25 січня 2019 року парламент Греції ратифікував угоду про зміну назви Македонії на Республіку Північна Македонія.

У Македонії реформа полягала у запуску механізму місцевого розвитку за допомогою перерозподілу повноважень між центральною і місцевою владою та створення економічно сильних територіально-адміністративних утворень. Починаючи з 1996 і по 2004 рік основні зусилля влади зосереджені були на створенні законодавчої основи функціонування адміністративно-територіальних одиниць. Реформа повинна була забезпечити незалежне адміністрування місцевих органів. Інший важливий принцип реформи – рівноважний розвиток територій, що забезпечується спеціальним законом. Країна поділена на 8 регіонів розвитку та центральна влада зобов'язана не допустити дисбалансу основних соціально-економічних показників регіонів, стимулюючи їх наявними в розпорядженні нормативними та фінансовими інструментами.

Спеціальним законом визначені і рамки та принципи міжрегіональної кооперації. Понад 70% муніципалітетів беруть участь у спільних проєктах, що свідчить про наявність налагодженого і апробованого механізму міжмуніципального співробітництва.

Зазначимо, що деякі керівники муніципалітетів самі виступають за створення, при необхідності, ще одного, проміжного адміністративного рівня, поза рамками регіонів розвитку, який мав би обмежені тимчасові повноваження і вирішував би конкретні завдання, наприклад, екологічні, енергетичні. При здійсненні цієї реформи, за твердженням усіх зацікавлених сторін, дуже важливо було нейтралізувати негативний вплив політичного чинника. Це завдання, на думку самих представників македонської влади, було виконане лише частково.

За задумом реформи, з точки зору достатньої кількості ресурсів для повноцінного соціально-економічного розвитку, Македонії оптимально потрібно 40 муніципалітетів. Муніципалітети повинні бути інвестиційно привабливі. Після палких дебатів, замішаних на політиці, місцевих і етнічних інтересах, створили аж 85 муніципалітетів, з тим, щоб довести їх кількість до 80 і менше. Реформа повинна була забезпечити муніципалітети достатністю повноважень, керуючись метою залишати центру мінімальну їх кількість. Це виявилось дуже складним. По ходу реформи специфіка процесу змусила розділити муніципалітети на сільські та міські.

З'ясувалося, що проблемою виявилось не тільки передати, а й прийняти повноваження. Ряд громад досі не в змозі приймати рівну з іншими громадами кількість прав, тому центральній владі довелося передавати повноваження по мірі готовності конкретного муніципалітету до їх повноцінного менеджменту.

Безумовно, один з найбільш складних аспектів реформи був етнічний. Існують муніципалітети, переважна кількість населення яких складають албанці. Якщо в громаді живе 20% якого-небудь етносу, їх мова вважається офіційною в даному муніципалітеті. У Македонії існує муніципалітет ромів, єдиний на той момент у Європі. Поняття позитивної дискримінації, коли національні меншини володіють більшими правами, ніж основне населення муніципалітету вважається справедливим. Представники деяких етнічних груп не вважають адміністративно-територіальний поділ виконаним відповідно інтересам, проте закон був прийнятий, і вони його виконують. З погляду місцевої автономії реформа повернула Македонію на шлях європейського розвитку, де повнота і достатність повноважень місцевої влади є фундаментальним принципом суспільного устрою.

У підсумку ж ефект від реформ був отриманий більш організаційного, ніж функціонального значення. Будівлі місцевих органів влади в сучасній Македонії відрізняються невеликими розмірами, скромністю і функціональністю. Апарат порівняно

великого, 60-70 тисяч осіб, муніципія в Македонії становить близько 100 осіб, включно комунальні підприємства. Мерів населених пунктів, що входять до муніципій, взагалі не існує, замість них працює обраний комітет з семи осіб, які на громадських засадах відстоюють у муніципії права населеного пункту. При необхідності в село виїжджає за графіком спеціаліст або відкривається офіс муніципія.

Крім того, реформа запустила величезний внутрішній резерв розвитку в Македонії. Навколо міста Кавадарці розчищаються досить великі площі, і на них «з нуля» будуються промислові будівлі під виробництва. Притому, що на території муніципалітету вже працювало чимала кількість підприємств. Місцевий глава муніципалітету пояснив феномен тим, що вони постійно працюють з діаспорою свого міста як по Македонії, так і по всьому світу, закликаючи їх інвестувати в рідне місто [38], [39].

Республіка Болгарія на шляху до вступу до Європейського Союзу здійснила адміністративно-територіальну реформу, в ході якої від трирівневого територіального поділу держава перейшла на дворівневий. Ухваленим Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» вдалося на законодавчому рівні урегулювати складні питання територіального устрою держави. Зокрема, регламентовані механізми утворення, ліквідації областей, громад, населених пунктів та інших територіальних одиниць.

Адміністративно-територіальними одиницями згідно з законом у Болгарії є області і громади. Складовими адміністративно-територіальними одиницями громад є кметства (аналог сільської ради) та райони. Області, громади і кметства мають наступні особливі риси: територію, населення, ім'я і адміністративний центр, а райони – територію, населення та найменування.

Громада складається з одного або декількох сусідніх поселень. Територія громади включає території цих населених пунктів. Громада носить назву її адміністративного центру.

У відповідності до Закону «Про адміністративно- територіальний устрій Республіки Болгарія», при утворенні нової громади необхідно дотримуватися наступних умов: наявність понад 6000 мешканців; наявність традиційного об'єднуючого центру з відповідною соціальною та технічною інфраструктурою, які забезпечують обслуговування населення; включення всіх населених пунктів, для яких немає умов для створення окремого муніципалітету та які не можуть бути приєднані до іншої громади. Максимальна віддаленість населених пунктів від центру громади не повинна перевищувати 40 км. Здатність фінансування видатків з її власних доходів у сумі не менше, ніж середній показник для громад, як то передбачено в республіканському бюджеті на відповідний рік [40].

Болгарія під час проведення адміністративно-територіальної реформи адаптувала власні адміністративні одиниці до вимог NUTS. Отже, наразі адміністративна одиниця в Болгарії являє собою район, для якого адміністративний орган уповноважений приймати стратегічні та адміністративні рішення у відповідності з правовою традицією та інституціональним забезпеченням Болгарії.

Для задоволення попиту на статистичні дані на місцевому рівні, Євростат створив систему LAU (Local Administrative Units), яка є сумісною з NUTS. На місцевому рівні були визначені два рівня LAU: верхній рівень LAU 1 визначений для більшості, але не для всіх країн, і нижчий рівень LAU 2 складається з муніципалітетів або еквівалентних одиниць у державах-членах ЄС. У Болгарії рівень LAU представлений наступним чином; LAU 1 (громади) 264, LAU 2 (населених міст) 5302 [41].

Адміністративно-територіальна реформа в Болгарії наразі триває, оскільки не вирішила чимало проблем. Одна з них – депопуляція населених пунктів.

Населення Болгарії, порівняно з 1988 роком, скоротилося на понад 1,5 млн осіб (з 8,98 млн осіб) як за рахунок природного, так і за рахунок міграційного скорочення. За базо-

вим варіантом прогнозу чисельність населення Болгарії до 2020 року скоротиться до 7,137 млн осіб (7,22 млн осіб за високим варіантом прогнозу, 7,095 млн осіб за низьким), до 2040 року до 6,30 млн осіб (6,63 млн осіб за високим варіантом прогнозу, 6,134 млн осіб за низьким), до 2060 року до 5,475 млн осіб (6,09 млн осіб за високим варіантом прогнозу, 5,19 млн осіб за низьким) [42].

Поступове зменшення кількості болгарського населення перешкоджає економічному зростанню та поліпшенню добробуту, а заходи управління, зроблені для пом'якшення негативних наслідків, не враховують сутність проблеми. Програма уряду на період 2017–2021 рр. є першою, яка спрямована на скасування тенденції. Програма також визначає пріоритетні засоби для досягнення цієї мети: заходи щодо підвищення народжуваності, зменшення еміграції молоді та створення регуляторної та інституційної спроможності для впровадження сучасної імміграційної політики, що відповідає потребам болгарського бізнесу [43].

Населення чисельністю у 6,5 мільйона проживає головним чином у Софії та столицях 26 інших провінцій. Населення країни скорочується з кінця 1980-х років. Болгарія є членом Європейського Союзу з 2007 року, Організації Об'єднаних Націй з 1955, НАТО з 2004; країна є державою-засновницею Організації з безпеки та співробітництва в Європі і тричі займала місце в Раді Безпеки ООН. Її ринкова економіка входить до Єдиного європейського ринку і здебільшого покладається на послуги, за якими йдуть промисловість, особливо машинобудування та видобуток металів, корисних копалин і переробка сировини, а також сільське господарство. Однією з основних галузей економіки також є туризм.

Отже, як бачимо конституції країн Центральної і Східної Європи містять визначення органів місцевого самоврядування і розподіл їхніх компетенцій. Ці країни стали на шлях реформ саме з метою успішного розв'язання питань місцевого рівня. Їм вдається досить оперативно задовольняти потреби

населення. Україна долає аналогічний шлях, час від часу виборюючи права органам самоврядування у органів центральної влади. Особливо це питання загострилося в умовах російсько-української війни. У країнах Європи досить вдало сформовано дво- трирівневу модель органів самоврядування з урахуванням кількості населення, яке вони повинні охопити увагою (система LAU/NUTS) і чітко визначено компетенції для органів кожного рівня.

1.3. «Децентралізація», «деконцентрація» і «деволюція» як основні принципи управління в сучасних умовах

Аналізуючи сучасну ситуацію з розвитком місцевого самоврядування підкреслимо, що в Європі місцеве управління розглядається через призму таких понять, як «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція».

У загальному вигляді різниця між ними зводиться до того, що деконцентрація являє собою не що інше, як передачу повноважень призначеним з центру на місця чиновникам, а також дроблення влади одного рівня, у той час, як децентралізація – це передача окремих владних повноважень центром місцевим органам.

Деволюція (від лат. *Devolutio* – «згортання») – врегульоване законом передання повноважень з центрального уряду суверенної держави до уряду на субнаціональному рівні, наприклад, на обласному, місцевому чи державному. Це форма децентралізації. Території, що пройшли процес деволюції, отримують повноваження формувати законодавство, що буде на них поширюватись і лише на них. Деволюція відрізняється від федералізму тим, що делеговані повноваження субнаціонального органу можуть мати тимчасовий характер і, зрештою, належати центральному уряду, таким чином, держава залишається де-юре унітарною. Закони, створені децентралізованими

парламентами або зборами, можуть бути скасовані центральним урядом таким же чином, як і будь-які інші закони.

Сучасні держави – це складні за системою управління багаторівневі системи. Розподіл влади по вертикалі і делегування повноважень та відповідальності на місця (деволюція) є справді важливою конституційною, політичною й організаційною проблемою.

Слід зрозуміти глибше дефініцію «децентралізація». Фактично, це суто політична ідея, яка стосується місцевих органів, які отримують певну автономію з новими функціями та ресурсами. Вона буває як регіональна, так і муніципальна. Добре, коли це прописано в конституції і влада делегується зверху до низу. Інколи делегування повноважень здійснюють на основі звичайного законодавства і тоді цей процес можуть називати «муніципалізація». Рамки відповідальності іноді встановлюють самі ж органи місцевої влади, а втручання держави в місцеві справи обмежене.

«Деконцентрація» на відміну від децентралізації це суто адміністративний концепт і, по суті, означає передачу функцій на більш нижчий рівень. Почасти інколи спеціальні органи влади створюють на місцевому рівні. До прикладу, окремі підрозділи міністерств можуть працювати на місцях, а підпорядковуватися лише міністерству і це сутнісно деконцентрація, а не децентралізація. Іноді місцевим органам влади передають (делегують) деякі державні задачі, а контроль за їхнім виконанням прямо знаходиться в руках держави.

Необхідно детально роз'яснити в чому відмінність територіальної та функціональної реформи.

Функціональна – пов'язана з деволюцією задач, з управлінням через деконцентрацію і децентралізацію. За цієї реформи всі дотримуються принципу єдиного адміністративного простору і всебічного адміністрування. Ця реформа загалом пов'язана із розширенням сфер роботи місцевої влади. Саме з цією метою в країнах Європи протягом 1970-х років провели територіальні реформи, у результаті яких об'єднували окремі

органи місцевого управління, їх «прив'язували» до конкретних територій і населення [44, с.67].

Розглянемо, як же ці принципи сьогодні стосуються питань стабілізації світу в повоєнних умовах. Відомо, що десятки країн одночасно беруть участь у воєнних конфліктах. Це стосується не лише України. За даними дослідниці М. Парус (видання «Голос Америки»): «Станом на початок 2024 року у світі велось 59 воєн, це найбільший показник за останні майже пів століття. Дані наводить Uppsala Conflict Data Program – проект Уппсальського університету у Швеції, де враховують конфлікти, що забирають понад тисячу життів на рік. Минулого року сталась найбільша кількість міждержавних конфліктів з 1946 року, йдеться у висновках Інституту дослідження проблем миру в Осло (PRIO). Відповідно до аналізу, останні три роки були найбільш насильницькими за останні три десятиліття, а 2023 рік виявився одним із найжорстокіших років після закінчення Холодної війни. Дані також показують різке збільшення кількості загиблих у боях, спричинене трьома конфліктами: громадянською війною в ефіопському регіоні Тиграї, російським вторгненням в Україну та бомбардуванням Гази. За оцінками шведських дослідників, у 2023 році загалом у боях загинуло 122 тисячі людей, причому понад 71 тисячу людей було вбито в Україні та близько 23 тисяч – у Газі менш ніж за три місяці 2023 року» [45].

Заходи Програми розвитку ООН у межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру зосереджені на підтримці стійкості, швидкому відновленні та стабілізації постраждалих від війни громад, поліпшенні процесу надання якісних державних послуг і підтримці суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема в транзитних і приймаючих областях України. Це має бути досягнуто шляхом посилення місцевого потенціалу щодо гендерно чутливої децентралізації та адміністративних реформ для поліпшення врядування, їх місцевого планування та впровадження. Діяльність спрямована на спрощенні доступу до державних, адміністративних, соціальних та екологічних

послуг, адаптованих до поточних викликів, а також підвищення спроможності уряду України щодо спільного стратегічного планування та прозорого впровадження. До прикладу, у 2015–2021 роках у відповідь на збройний конфлікт, який розпочався на сході України 2014 року, Програма ООН із відновлення та розбудови миру сприяла відновленню Донецької та Луганської областей, зокрема шляхом сприяння інституційному зростанню через розробку Стратегії розвитку Донецької області до 2027 року. Стратегія була зорієнтована на досягнення Цілей сталого розвитку шляхом використання гендерно орієнтованого підходу та застосування методу теорії змін. Для підвищення інвестиційної привабливості регіону розроблено 30 місцевих стратегій соціально-економічного розвитку, 40 інвестиційних профілів, 20 маркетингових стратегій, а також 20 секторальних аналізів і методологій. За сприяння Програми ООН із відновлення та розбудови миру понад 7500 представників і представниць місцевих органів влади взяли участь у заходах із розбудови спроможності, які охоплювали такі теми, як стратегічне планування, управління проєктами, фінансовий менеджмент, протидія корупції, належне врядування та політики участі. Програма інтенсивно впроваджувала кращі практики надання державних послуг для жителів і жительок підконтрольних уряду України територій Донецької та Луганської областей. Зокрема, було передано 16 повністю обладнаних мобільних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), ще 24 стаціонарні ЦНАПи було відремонтовано та обладнано у цільових громадах. Крім того, Програма ООН із відновлення та розбудови миру підтримала створення 130 віддалених робочих станцій ЦНАП у сільських населених пунктах уздовж «лінії зіткнення», щоб забезпечити надання 25 основних адміністративних послуг на місці [45].

Програма ООН із відновлення та розбудови миру також підтримала Донецьку та Луганську обласні адміністрації у реалізації національної медичної реформи. Зокрема, шість пілотних лікарень (у Краматорську, Мирнограді, Маріуполі

Донецької області та Лисичанську, Старобільську, Біловодську Луганської області) отримали підтримку з проведення стратегічних аудитів і розробки стратегічних планів відповідно до чинного законодавства для успішної реалізації реформи вторинної медичної допомоги. У 2020 році Програма також активно підтримувала партнерів у подоланні викликів, пов'язаних із пандемією COVID-19 та протидією поширенню вірусу, зокрема закупаючи засоби захисту та кисневі концентратори. За даними опитування SCORE (шкала від 1 до 10), оцінка громадянами рівня корупції в обох постраждалих від конфлікту областях протягом 2017–2022 років знизилася: з 6,4 до 6,1 у Донецькій області та з 6,4 до 5,8 у Луганській області [45].

Крім того, Програма ООН із відновлення та розбудови миру надає консультативну підтримку та сприяє підвищенню спроможності 11 університетів і коледжів, переміщених із територій Донецької та Луганської областей, які перебувають під тимчасовим військовим контролем російської федерації. Ця діяльність спрямована на підвищення якості освітніх послуг, що надаються населенню.

Від початку повномасштабного вторгнення Програма ООН із відновлення та розбудови миру в межах Компоненту II розпочала заходи швидкого реагування для понад 60 громад у 24 областях України. Пріоритетними стали області та громади, де проживає багато внутрішньо переміщених осіб, ведуться активні бойові дії та задіяні галузі медицини, пов'язані з порятунком здоров'я та життя людей. Протягом 2022 року Програма зосередила зусилля на підтримці місцевих органів влади, сфокусованих на прозорому й інклюзивному процесі відновлення.

Компонент II допомагає громадам перейти від відновлення інфраструктури до інституційного розвитку шляхом впровадження інтегрованої моделі відновлення та розвитку громад, підтримує надання якісних державних послуг, заклади охорони здоров'я, соціально-економічний розвиток та управління територіями, впровадження принципів доброго врядування та

боротьбу з корупцією, сприяє захисту навколишнього середовища та залученню громадян до прийняття рішень на місцевому рівні [46], [47].

Саме війна в Україні прямо показує, що наш усвідомлений рух до децентралізації підживлений розчаруванням у життєздатності високоцентралізованих пірамід урядування. Отже, зосередимося на перевагах децентралізації:

- Децентралізоване урядування сприяє подрібненню і розосередженню політичної влади. Залишаючись потенційно найбільш потужною інституцією суспільства, влада всюди встановлює правила гри і важливо мати розвинену систему стримувань і противаги. Децентралізація виступає чи не найважливішим засобом такої системи.

- Децентралізація сприяє створенню додаткових можливостей для громадян. Запровадження більшої кількості центрів влади неминує веде до збільшення числа місць, де організації громадянського суспільства (групи, об'єднані спільними інтересами, господарські об'єднання, профспілки, засоби масової інформації) можуть розвиватися і шукати підтримки в населення. Це не тільки поле до розвитку демократії, а ще й створення в суспільстві недержавних центрів влади й повноважень, що вивільнені з-під державного контролю і можуть контролювати владу.

- Децентралізоване урядування допомагає у створенні сприятливих умов для виникнення опозиційних політичних груп, що можуть домагатися різних посад у структурі місцевого самоврядування. У свою чергу, отримання таких посад вочевидь перетворюється на основний політичний ресурс опозиції.

- Децентралізоване урядування створює численні полігони для розвитку демократичних навичок та практики. Багато вчених вважають, що місцеве самоврядування – це не тільки проміжний щабель на шляху до вищої посади, але й свого роду початкова школа для набуття досвіду у веденні перемовин і вміння досягати компромісів. У країнах з перехідною економікою, де ще відсутні сталі традиції демократичної робо-

ти, органи місцевого самоврядування є особливо важливими інституціями, оскільки виступають ареною для тих, хто не належить до правлячої еліти, але може починати напрацьовувати свої власні політичні навички і досвід.

– Децентралізоване урядування збільшує можливості громадян стосовно одержання послуг. Адже якщо він не може отримати послугу на одному рівні, то, подолавши певні процедурні норми, може отримати її на іншому рівні самоврядування або ж від іншого владного органу.

– Децентралізоване урядування забезпечує поліваріативність відповідей на народні потреби. Об'єктивно, що в різних країнах регіони мають різні типи ресурсів, різні типи потреб, і в них мешкають різні етнічні чи регіональні групи людей. Отже, так можна забезпечити однакові умови для всіх громадян держави, а також робити необхідні корективи з метою швидшого реагування на потреби та інтереси місцевого населення. Це однаково стосується як країн з федеральним устроєм, так і унітарних.

– Децентралізація дає громадянам більш сильне відчуття політичної ефективності устрою, оскільки люди мають схильність позитивніше реагувати на владу, що ближча до них і є для них помітнішою. Це виявляється в тих випадках, коли населення не зовсім погоджується з політикою, що проводить центральна влада. Скажімо, це можна відчутти тоді, коли збільшуються місцеві податки.

– Децентралізація сприяє розвитку економічної ініціативи. Надмірно централізована система урядування тяжіє до концентрування як політичної й економічної влади. Така концентрація часто протидіє інтересам міст та громад, оскільки їм бракує коштів для інвестування в ту інфраструктуру, що необхідна для сприяння економічному розвитку приватного сектора. Децентралізація ресурсів і повноважень розкриває значно більше можливостей для стійкого економічного зростання і на цій основі якісних перетворень у всіх сферах життя [48], [49], [50].

Проаналізуємо ризики децентралізації влади або ж її надмірної децентралізації.

При наявності сильних чинників на користь децентралізації урядування не слід забувати, що її розвиток несе в собі деякі елементи небезпеки. Якщо людям дати певну міру незалежності і самостійності, то можна спрогнозувати й ризики. Це стосується нових можливостей, що можуть відкривати як позитивні перспективи, так і негативні. Утворення більшої кількості центрів влади та рівні урядування може відкрити широкі можливості для тих, хто поводитиме себе в них безвідповідально. І, як засвідчує практика, найбільш вразливою сферою є фінансово-бюджетна.

Ще одна небезпека криється в тому, що різні місцеві органи можуть опинитися в руках якоїсь досить невеликої, але надзвичайно організованої місцевої еліти. І тоді наслідки також можуть бути непередбачуваними. Прикладом може слугувати період в історії України з посиленням фінансових еліт Донеччини та регіональних відцентрових тенденцій. Іншою спорідненою потенційною проблемою на шляху до більшої децентралізації та місцевої автономії є те, що місцеві органи влади, навіть за умови, якщо вони мають найкращі наміри і відповідальні за те, що роблять, мають вузький погляд на проблеми широкого кола суспільної політики та добробуту людей, оскільки не прораховують загальну користь для держави. Принаймні, теоретично можна уявити собі і таку ситуацію, коли за певних обставин усі зусилля на реалізацію тієї чи іншої реформи в країні можуть, навмисно чи ненавмисно, бути зірваними місцевою владою. Це може статися в тому разі, коли інтереси центру і субнаціонального рівня не збігаються і є різновекторними.

Перешкодою на шляху до децентралізації може бути й те, що вона часом виявляється певним фасадом, за лаштунками якого приховуються намагання уникнути відповідальності за надання основних послуг населенню з боку центрального уряду, оскільки останній усе частіше під примусом своїх власних

фінансових інтересів і проблем демонструє бажання передати відповідальність й обов'язки місцевій владі без забезпечення її необхідними ресурсами.

За цих обставин не можна розглядати децентралізацію як передумову повної демократії і громадянського суспільства. Навіть якщо теоретично уявити собі ситуацію, що існує таке суспільство, коли політичну, державну і економічну владу сконцентровано в руках невеликої елітної групи, що відповідає перед народом, то в реальному житті, певно, що така ситуація є винятком, а ніж правилом.

Децентралізація дійсно створює можливості більшій кількості громадян як робити вибір, так і нести за нього відповідальність.

Водночас існує ціла низка питань, які влада має забезпечити для належної і ефективної децентралізації інституцій і належного урядування:

- наявність сильного місцевого самоврядування з самоздатністю збирати доходи на місцях;
- здатність місцевого самоврядування до ефективного законотворення на місцевому рівні. Для цього воно повинне бути наділеним дискреційними повноваженнями щодо ухвалення різних нормативних актів;
- необхідність сильної підтримки з боку політичних партій та інших інституцій загальнодержавного рівня;
- забезпечення на місцях потреби і необхідності в розвитку;
- урахування того, що не існує єдиного універсального способу побудови системи належного урядування. Саме, виходячи з останньої тези, кожна із країн, що запровадила цю систему, демонструє значні відмінності як у формувальних структурах субнаціонального урядування, так і в тому, які послуги пропонуються на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях чи на рівні громади.

Повертаючись до вищезгаданої деконцентрації, слід зауважити, що вона має низку спільних ознак з децентралізацією, оскільки одночасно виступає двома різними видами трансфор-

мації владних повноважень з центру на місця. Водночас між ними відчутна і суттєва різниця. Деконцентрацію можна розглядати як техніку управління, що сама по собі не є рівнозначною розвитку демократії, оскільки зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або ж її представників. При деконцентрації міністр або представник держави має право делегувати частину своїх повноважень префектам – представникам центру на місцях. Усе це є лише одним із способів організації влади в середині держави. Сама деконцентрація є більш схожою на управлінський, адміністративний ресурс, а не на політичний інструмент. Якщо її розглядати через призму географічного розташування, то апарат управління наближено до населення, проте його жодною владою не наділено.

При децентралізації відбувається безпосередня передача повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи, якою виступає місцевий управлінський колектив – департамент або ж державна установа. У цьому разі децентралізація зовсім не є адекватною суті федералізму, оскільки хоч вона і сприяє появі нових публічних юридичних осіб, інших, ніж держава, але часто вони носять адміністративне забарвлення і абсолютно не має законодавчої або судової влади.

Продовжуючи вивчення децентралізованого управління, *віднаходимо розподіл її на територіальну і відомчу децентралізацію*. В основі першої лежить географічний чинник, який приводить до утворення публічних юридичних осіб, компетенція яких поширюється на відповідну територію. Основу іншої складає суто технічний підхід, що передбачає передачу відповідних функцій публічній юридичній особі, яка існує у формі публічної установи.

Проаналізуємо головні інструменти використання деконцентрації та деволюції.

Поруч з терміном «децентралізація» межує й термін «деволюція». Остання має регіональний характер та асоціюється насамперед з делегуванням центральним урядом повноважень

окремим частинам держави при повному захисті суверенітету центру. Така форма використовується англійською системою місцевого самоврядування (делегуються повноваження окремим частинам королівства). При глибшому ознайомленні з механізмом її реалізації, можна відрізнити законодавчу та адміністративну деволюцію. Ознаками першої виступає те, що органи регіону наділяються правом ухвалювати закони, другої – передача органам відповідної субнаціональної одиниці права на реалізацію законів і політики центру, адаптуючи все це відповідно до специфіки та умов даного регіону [44, с.67].

Аналізуючи функціонування місцевого управління в країнах Східної Європи, то, як ми зазначали вище, воно регламентується насамперед конституціями, а також актами, виданими центральними законодавчими органами. У країнах з федеративним політико-територіальним устроєм національні конституції регулюють лише основні принципи формування і діяльності місцевих органів, перекладаючи в основному правове регулювання місцевого управління на суб'єкти федерації.

Конституції ж деяких держав (особливо новітні) присвячують місцевому управлінню окремі розділи, що досить потужно. Так, Конституція Польщі визначає, що «Республіка Польща гарантує місцевому самоврядуванню участь у здійсненні державної влади, а також свободу дій іншим формам місцевого самоврядування». Розділ 5 Конституції проголошує, що місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях. Вона одночасно закріплює й те, що право власності та інші майнові права, наділені одиниці місцевого самоврядування, належать місцевій громаді. Крім того, у законі про місцеве самоврядування зазначається, що «мешканці громади на підставі закону становлять самоврядне об'єднання». Частина конституційних положень, присвячена місцевому управлінню, у деяких країнах місцеве управління конкретизується та деталізується як поточним законодавством, так і законами, що регламентують діяльність місцевих органів в окремих адміністративно- територіальних одиницях.

Крім того, місцеве управління регулюється іншими актами, конституційно-правовим інститутом, і в першу чергу інститутом виборів.

Важливим елементом правового статусу місцевих органів є муніципальні хартії. Причому в науковій літературі можна віднайти різне тлумачення терміну «хартія». У вузькому значенні хартія – це єдиний документ, що об'єднує норми, які регламентують діяльність відповідного муніципального підрозділу. Інколи вони не обов'язково повинні бути об'єднаними в один документ.

Отже, органи місцевого самоврядування в країнах, де значний вплив має парламент, підсилюють децентралізовану систему управління конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Населення бере активну участь у виборах, обирає тих, кого потім уповноважує діяти від свого імені, або є активним на зборах, місцевих референдумах тощо. Місцеві ж органи зосереджуються на розв'язанні суто місцевих справ – комунальному господарстві, побутовому обслуговуванні, інших питаннях життєзабезпечення населення.

Узагальнюючи вищесказане, доходимо висновку, що децентралізація в країнах пострадянського табору виступає основною спробою зламу монополії: політичної; однорідної державної влади, державної власності, державного управління, централізованого бюджету. Для них усе більше децентралізація стає виміром свободи (самодостатності), участі громадськості (демократія) в розв'язанні питань місцевого значення, ефективності управління й господарювання, адже до населення наближено рівень, що ухвалює рішення.

* * *

Узагальнюючи досвід проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах Східної Європи, більшість дослідників дійшли висновків, що реформи стали результатом консенсусу/домовленостей між політичними силами. Будь-які реформи без політичної волі керівництва держави та політич-

них партій приречені. Вони не можливі без законодавчої бази, дорожньої карти з визначенням етапів проведення, підтримки громадськості і місцевої влади та чітко визначеного механізму управління реформою.

В усіх країнах пострадянського блоку реформи відбувалися з конфліктами між новоствореними органами самоврядування і представниками центральної влади. Нарешті реформування адміністративно-територіального устрою (формування великих регіонів з потужним фінансуванням) спростило управління територіями, упорядкувало ієрархію впливу на них.

Виникнення великих, економічно конкурентно спроможних регіонів склалося історично, оскільки територіально їхні кордони було відомі з давніх часів, адже ними колись управляли представники місцевої знаті. У Польщі такими є воєводства, у Болгарії – провінції, у Чехії – райони. До сьогодні питання управління різними ланками самоврядування є дискусійним, що дає підстави вважати реформи не завершеними.

Досвід проведення адміністративно-територіальних реформ у зазначених країнах Східної Європи дає змогу вважати, що це тривалий процес (найоперативніше реформи зрушила Польща), який супроводжується створенням нормативно-правової бази для органів державного і муніципального управління на основі єдиної державної мети.

Для всіх держав радянського впливу реформи не стали самоціллю. Порівнюючи процес реформування з країнами розвиненої демократії встановлено, що найбільш значимим було підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

Реформи завжди відбуваються за одним із двох сценаріїв: за ініціативою державної влади («згори»), так і за ініціативою місцевих громад («знизу»). Досвід країн Центральної та Східної Європи свідчить, що успішнішими є реформи за ініціативою місцевих громад.

Водночас, в основі всіх проведених реформ ключовим було прагнення цих країн налагодити якісний рівень життя, а не вступ до ЄС за будь-яку ціну. Цей підхід вартий визнання, адже слід розуміти, що загальна векторна мета держави прямо впливає на якість законодавчої бази. Якщо взяти за ключову мету лише вступ до ЄС, що таке законодавство мінімально охопило б потреби місцевого населення і здебільшого воно б узгоджувалося з головними принципами ЄС. Натомість доля самоврядування у Польщі показала, що адміністративна реформа має передувати реформі територіального поділу, а будь-які дії мають бути прийнятними для більшості населення.

Питання розширення прав регіонів на наднаціональному рівні сьогодні викликає найгострішу дискусію. Попри те, що ідея розширення повноважень на місцях дійсно несе позитивний імпульс для розвитку громад – вона має втілюватися виключно еволюційним шляхом. Розширення прав регіонів може призвести до таких ризиків:

- по-перше, порушення рівноправності країн ЄС;
- по-друге, отримання переваг окремими регіонами ЄС зашкодить політиці соціально-економічного вирівнювання регіонів;
- по-третє, набуття певними регіонами статусу повноправних економічних суб'єктів ЄС може призвести до втрати впливу на них з боку центральної влади, особливо коли вигоди і рішення окремих регіонів не збігатимуться з планами країн;
- по-четверте, зростання впливу окремих регіонів позначиться на посиленні їхнього політичного впливу і функціональності самого Європейського Союзу. Відомо, що, асоціації європейських регіонів об'єднуються на основі економічних інтересів. Здебільшого заможні регіони укладають більше вигідних угод з такими ж потужними. Уже на сьогодні інтереси різних груп європейських регіонів не збігаються. Відповідно перетворення ЄС з організації, що об'єднує двадцять сім держав, у структуру, яка включатиме близько трьохсот розвинених утворень (регіонів) призведе до істотного посилення конку-

ренції між регіонами. При цьому фактично зникне можливість вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, яка здійснюється на сьогодні національними урядами. Це стане на заваді політиці економічної, соціальної і територіальної згуртованості ЄС, і підтримці тих регіонів, які перебувають у несприятливому стані. Це також вплине на швидкість ухвалення рішень у випадку кризових ситуацій.

Досвід адміністративно-територіальних реформ у країнах Східної Європи свідчить що реформи провести швидко майже неможливо. Насамперед має бути чітко сформована фінансова основа діяльності органів самоврядування. Хоча, в окремих джерелах ми зустрічаємо «революційні реформи» чи «революційні зміни» у Європі. Однак слід розуміти, що будь-якій територіальній реформі має передувати адміністративна реформа. Простий розподіл територій за будь-яким принципом (розмір, кількість населення, економічна спеціалізація та багато ін.) не поліпшить ситуацію. Важливо так розподілити повноваження, щоб уникнути дублювання і конфлікту інтересів і запобігти надмірному втручання центральної влади. Регіоналізм у Європі, дякуючи практикам реформування адміністративно-територіального устрою в новітніх демократіях Центральної та Східної Європи, на думку І.І. Бодрової, відповідає наступним ознакам: у розглянутих країнах стає помітною тенденція до укрупнення основних адміністративно-територіальних одиниць з метою оптимізації адміністрування; відбувається делегування значної частини повноважень центральних органів виконавчої влади на місця (принцип субсидіарності), що забезпечує ефективне розв'язання існуючих проблем у регіонах та підвищує якість послуг для населення; наявна дуалістична модель управління (особливо характерна для Франції і Польщі, якщо порівнювати країни Центральної і Східної Європи), відповідно до якої органи центральної влади на місцях і органи місцевого самоврядування наділені значною частиною повноважень і одночасно виконують управлінські функції; регіони стають суб'єктами реалізації соціально-економічних програм

розвитку: інфраструктури, охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується не лише делегуванням повноважень і фінансових ресурсів у регіони, але і наданням правомочностей на законодавчому рівні для співпраці з аналогічними регіонами інших держав [26].

Джерела і література

1. Шаравара Т.О. Земства в Україні: історіографія. Полтава, 2008, 180 с.
2. Makarets S., Kavylin O. The Role of the Local Selfgovernment in the Development of the Education System of Ukraine (at the end of the 20th – the beginning of the 21st centuries). *Skhidnoievropeyskyi istorychnyi visnyk [East European Historical Bulletin]*. 2024. Issue 33. P. 212–226. URL: <http://surl.li/ajdpxz>
3. Шаравара Т.О. Реформи і контрреформи другої половини XIX–початку XX століття в Російській імперії: історіографія. К.: «Видавництво Ліра-К», 2011. 487 с.
4. Жан Шарль Адре. Огляд місцевого самоврядування у Франції. К.: ПСП, 1994, 132 с.
5. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні /За заг.ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
6. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави: В зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. К.: Вид-во ТОВ «Українська консалтингова група», 2005. 128 с.
7. Grabbe, H. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, 2001. 6: 1013-1031.
8. Донос Л., Плоский К. Упровадження та вдосконалення Громадського бюджету: практичні рекомендації. Посібник. Київ, 2019. 98 с. URL: http://pleddg.org.ua/wpcontent/uploads/2019/11/PLEDDG_Public_Budget_Guide_2019_UA.pdf

9. Іщейкін Є.К. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна : монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка, 2018. 404 с.

10. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: Монографія / Кресіна І.О., Береза А.В., Віткам К.М., Дівак В.В., Іжа М.М., Коваленко А.А., Кучабський О.Г., Лойко Л.І., Матвієнко А.С., Перегуда Є.В., Стойко О.М., Явір В.А., За ред. І.О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України : Логос, 2011. 400 с.

11. Лопушинський І.П. Організація діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах. *Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні*: Колективна монографія / Кол.авт.; за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. С. 471-500.

12. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

13. Нелицький А. Устрій, завдання та практика функціонування територіального самоврядування у Польщі / А. Нелицький, І. Захаряш; [пер.з польськ. А. Бучко-Сподарек, Г. Сподарек.] Варшава: Т-во Східноєвропейський Демократичний Центр, 2006. 214 с.

14. Салюта В.А. Запровадження кращих європейських практик становлення та розвитку територіальних громад в Україні. *Агросвіт*. 2019. № 7 С.65-70.

15. Темеши И. Местное самоуправление в Венгрии. *Децентрализация: эксперименты и реформы* / под.ред. Т.М. Хорвата. Будапешт, LGI, 2000. Т.1. С. 145.

16. Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад. *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 13. Ст. 91.

17. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. *Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

19. Конституція Республіки Болгарії. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/bgr_constitut.html.
20. Конституція Чеської Республіки. URL: <https://www.cak.cz/assets/ustava-cory.pdf>
21. Конституція Угорщини. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/hungary.pdf>
22. Конституція Польської Республіки. URL: <https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoyi-respubliky>.
23. Конституція Румунії. URL: <https://www.constitutia.ro/const.htm>
24. Конституція Словацької Республіки. URL: www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127.
25. Про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 року. Польща. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/>
26. Бодрова І.І. Європейський досвід удосконалення адміністративно- територіального устрою. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonallennja-administrativno-teritorialnog-481>
27. Бокало Н., Трохимчук С. Проблеми і перспективи демократизації в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі країн Вишеградської групи). Л., 2000. 68 с. №2 (48). С. 34-43.
28. Новіков М., Гайко О. «Європейський досвід» адміністративно- територіального реформування: політичний аспект. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>
29. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.]. Х. : Оберіг, 2012. 64 с.
30. Нагорний С. Адміністративно-територіальна реформа в країнах Вишеградської групи: висновки для України *Зовнішні справи*. 2011. № 5-6. С. 24-27.
31. Наумкіна С.М., Лясота Л.І. «Новий регіоналізм» як зміна структури територіальної політики. *Політикус*, 2017. Вип. 5, С.76-79. URL: http://www.politicus.od.ua/5_2017/18.pdf
32. Матвієнко А.С. Особливості європейських реформ територіальної організації влади *Політологічний вісник*. К : « ІНТАС », 2014. Вип.74. С. 201–208.

33. Зашкільняк Л.О. Республіка Польща. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Polscha> (останній перегляд: 19.12.2024).

34. Угорщина огляд. <https://www.crwflags.com/fotw/flags/hu-.html>

35. José Manuel Ruano, Marius Proftroiu. (Eds.): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p., Розділ С. 417–433.

36. Чернеженко О.М. Територіальна структура та місцеве самоврядування в Угорщині. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2018. С. 47-51.

37. Конституція Угорщини, яка набула чинності з 1 січня 2012 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=298&page=3>

38. Економічний розвиток Туризм Культура і спорт Соціальний захист Освіта матерів Довкілля Дорожня інфраструктура URL:https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F

39. Батанов О. Місцеве самоврядування *Політична енциклопедія*. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011.с.456

40. Адміністративний поділ Болгарії. URL: https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B%D0%91%D0%BE%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%97.html

41. Дмитро В. Мартиненко NUTS як пріоритетна концепція розвитку територіальних одиниць України. *Економіка*, 2023. Вип. 4. С. 12-21.

42. Населення Болгарії. Статистика. <https://webcitation.org/6Hy3ZXgwF?url=http://www.nsi.bg/Census/MotherTongue.htm>

43. Ivanov L. Demographic priorities and goals of the Government Program 2017–2021. [Архівовано 25 жовтня 2017 у Wayback Machine.] Presentation at the round table *Demographic Policies and Labour Mobility* organized by the Ministry of Labour and Social Policy, and the State Agency for the Bulgarians Abroad. Sofia, 19 September 2017. 4 pp.

44. Сучасна політична лексика : енциклопед. словник-довідник / [І. Я. Вдовичин, Л. Я. Угрин, Г. В. Шипунов та ін.]; за наук. ред. Хоми Н. М.

45. Парус Марія На початок 2024 у світі велося 59 активних воєн – найбільше за пів століття *Голос Америки*, 8 жовтня 2024 р. URL. <https://www.holosameryky.com/a/skilky-voien-u-sviti/7814944.html>

46. Децентралізація: світовий огляд. Важливий крок на шляху до кращого управління та людського розвитку. URL : www.undp.org.

47. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 130-137.

48. Маслов Ю.К. Децентралізація влади як вимога та принцип побудови ефективної системи влади в сучасних демократичних країнах. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. «Наука, економіка, політологія, історія». 2014. №11 (219). С.163–171.

49. Маслов Ю. К. Країни ЦСЄ як субрегіональна геополітична спільність та орієнтир політичної інтеграції України в європейський простір *Грані: громадсько-політичний альманах*. 2014 (10). С. 111-115.

50. Маслов Ю. К. Субсидіарність як концептуальна основа структурних зв'язків у новітніх системах влади країн Центральної та Східної Європи *Перспективи: соціально-політичний журнал*. Одеса, 2014. №3 (61). С. 115-123.

51. Некряч А., Шаравара Т.О. Історичні аспекти інкорпорації досвіду організації місцевого самоврядування країн Східної Європи (ЄС) у практики в Україні. URL. http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?C21COM=S&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21FMT=brief_elib&S21ALL=%28%3C.%3EK%3D%D0%84%D0%92%D0%A0%D0%9E%D0%9F%D0%98%3C.%3E%29&Z21ID=&S21SRW=y&S21SRD=DOWN&S21STN=1&S21REF=15&S21CNR=20

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Чому вивчення досвіду місцевого управління в європейських країнах є актуальним?
2. Які причини формування дво- і трирівневої структури самоврядування у країнах Європи?
3. Окресліть законодавчо-нормативну базу на якій функціонує місцеве управління в окремих країнах Східної Європи.
4. Як урегульована діяльність органів місцевого самоврядування в Конституціях європейських країн?
5. Які основні моделі самоврядування функціонують в країнах Центральної і Східної Європи?
6. Охарактеризуйте переваги децентралізованого управління.
7. Опишіть можливі ризики при посиленні децентралізації в управлінні місцевими справами.
8. Які проблеми є спільними і найхарактернішими для органів місцевого самоврядування в країнах Східної Європи?
9. Порівняйте процес реформування у країнах Центральної і Східної Європи.
10. Розмежуйте поняття «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція».
11. Сформулюйте критерії і принципи, які стали визначальними для реформування органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ

- 2.1. Теоретичні передумови формування моделей місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи.*
- 2.2. Моделі місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи.*

2.1. Теоретичні передумови формування моделей місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи

Становлення нових принципів організаційної та функціональної побудови місцевого самоврядування у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи стало визначальною і невід'ємною складовою їх демократичної трансформації. Такий підхід є закономірним, оскільки розвинуте місцеве самоврядування є підтвердженням демократичності усієї політичної системи. Ці питання вирішувалися у контексті реалізації завдань європейської і євроатлантичної інтеграції. Зрозуміло, що за приклад бралися зразки, напрацьовані у рамках європейського співтовариства. На момент початку демократичних трансформацій у постсоціалістичних країнах відбувалися значні зміни в основних європейських інституціях. Інтеграційні процеси вийшли на новий рівень. Європейське економічне співтовариство було трансформоване в Європейський Союз, організацію наддержавного типу. Розвивалися процеси вже політичної інтеграції. Одним із її аспектів стала тісна співпраця окремих регіонів держав-членів ЄС і навіть територіальних громад. Це суттєво підвищило статус органів місцевого самоврядування як окремих суб'єктів європейської політики.

Не залишалась осторонь цих процесів і найстаріша європейська організація – Рада Європи. В її рамках, починаючи з 1990-х років значно активізувалася діяльність з розроблення та впровадження демократичних стандартів системи місцевого самоврядування. Так, у 1994 році було створено Конгрес місцевих і регіональних влад – дорадчий орган у складі Ради Європи. Його призначення полягає у сприянні місцевій та регіональній демократії, зміцненні місцевого та регіонального самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Також було ухвалено цілу низку актів, про які мова піде далі, покликаних забезпечити демократичні засади місцевого самоврядування.

У країнах Центральної та Східної Європи процеси формування та подальшої розбудови нових моделей місцевого самоврядування базувалися насамперед на ґрунтовній правовій основі. Вона складається із нормативних актів різних типів. Насамперед це – вище згадані *міжнародні договори і конвенції*, які містили демократичні стандарти щодо організації публічної влади на місцевому рівні. Базовим документом слід відзначити *Європейську хартію місцевого самоврядування*, ухвалену 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі Радою Європи. Необхідність проголошення окремого акту стосовно питань організації місцевої влади було обґрунтовано такими вихідними принципами: «в основі будь-якої демократії лежить активна робота органів місцевого самоврядування; основним демократичним принципом є право громадян брати участь в управлінні країною і саме на місцевому рівні воно реалізується повною мірою; органи самоврядування повинні мати чіткі реальні повноваження, обиратися і діяти демократично; органи самоврядування повинні бути забезпечені відповідними ресурсами» [6]. Цим актом підтверджувалася необхідність розбудови ґрунтовної системи місцевого самоврядування не лише як важливого інституту демократії, а фактично окремої гілки публічної влади. Хартія була створена в результаті тривалих попередніх процесів. Потреба зміцнення статусу

місцевого самоврядування як важливого механізму забезпечення демократії, розробки єдиних критеріїв її організаційної та функціональної побудови була усвідомлена практично з самого початку існування Ради Європи.

У змісті Хартії були чіткіше конкретизовані положення щодо принципів функціонування місцевого самоврядування. Зокрема, держави-підписанти зобов'язувалися на законодавчому рівні захищати його права. З іншого боку, державам надавалася можливість гнучкого підходу щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до специфіки різних країн. Європейська Хартія місцевого самоврядування стала базовим документом для формування демократичних нормативно-правових засад організації місцевої влади в країнах-членах Ради Європи. Насамперед було визначено сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади. Це право і спроможність «у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [6]. Питання компетенцій місцевого самоврядування вирішується на основі принципу «дозволено все, що не заборонено законом». Тобто, його органи «в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [6], зокрема органів державної влади. При цьому перелік повноважень має бути максимально повним і виключним.

Важливим аспектом змісту Хартії було чітке визначення механізмів забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації своїх повноважень. Інституційний полягає у можливості створювати «внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» [6], тобто, постійно діючі виконавчі органи, в яких найняті за суто професійним добром, на конкурсній основі, кваліфіковані компетентні фахівці здійснюють управління місцевим господарством. Наступний

механізм пов'язаний із наданням матеріально-фінансових ресурсів, необхідних для належного виконання самоврядних повноважень. Обсяг цих ресурсів має відповідати рівню здійснюваних функцій. При цьому органи місцевого самоврядування в рамках законодавства мають право встановлювати місцеві податки і збори, які є важливим джерелом поповнення місцевого бюджету. Іншим джерелом є державні дотації і субвенції, які мають цільове спрямування і надаються під реалізацію конкретних цілей. Певна увага у тексті Хартії надається питанням взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Між ними не має прямої підпорядкованості. Механізм взаємодії пов'язаний зі здійсненням контролю та нагляду за дотриманням органами місцевого самоврядування принципів конституційності і законності під час своєї діяльності. В разі їх порушення органи державної влади можуть опротестувати їх у судовому порядку.

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування стала базовим документом, в якому було визначено принципи організації і функціонування місцевої влади. Її положення значною мірою мали рекомендаційний і декларативний характер, але в її змісті було систематизовано та уніфіковано основні критерії щодо забезпечення демократичних засад у процесі реалізації владно-публічних функцій на місцевому рівні. Згодом міжнародно-правова основа місцевого самоврядування набула поглиблення. Положення Хартії були деталізовані у наступних актах. Серед найбільш значущих слід назвати *Всесвітню декларацію місцевого самоврядування*, яка була ухвалена одразу після Європейської хартії на Конгресі Міжнародної спілки місцевої влади (неурядової організації). Загалом за своїм змістом вона є ідентичною до документу Ради Європи. Але складники Декларації мають більш конкретизований і практично спрямований характер. Зокрема, слід відзначити ідею про необхідність конституційного закріплення статусу місцевого самоврядування як важливої основи демократії, ухвалення окремих профільних законів, які мають регулювати його діяльність.

Також було розширено функціональну сутність місцевого самоврядування. У Декларації зроблено акцент на владному характері цього інституту з усіма властивими повноваженнями. Ще однією важливою ознакою цього документу є визначення потреби здійснювати широке міжмуніципальне співробітництво на міжнародному рівні.

Також слід відзначити *Європейську хартію міст*, ухвалену Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи. У редакції від 1992 року були викладені принципи функціонування міст як специфічних адміністративно-територіальних утворень, носіїв історичної культури. Визначені умови, які мають бути забезпеченні мешканцям міст для нормальної життєдіяльності. Зокрема, належний екологічний стан, збереження історико-архітектурної спадщини, зручне транспортне сполучення, окреме безпечне і здорове житло, громадський спокій і безпека, якісні медичні та освітні послуги, заняття фізичною культурою і спортом, вільний культурний розвиток, участь у міському управлінні та міському плануванні, соціально-економічне зростання в інтересах громади [4].

У 2008 році була ухвалена нова редакція документу «*Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики)*». Така потреба була зумовлена радикальними змінами, які відбулися за цей час. «Наші міста стали тією частиною європейської території, яка перша і найбільше зазнала на собі наслідків глобалізації, оскільки саме міста стали головним місцем адаптації Європи до нових технологічних, екологічних, економічних та соціальних умов, що виникли внаслідок цієї глобалізації.. Вони усвідомили ту нову роль, яка була на них покладена як місце для ініціатив та творчості. Вони стали привілейованим майданчиком для виникнення нових форм способу життя, інших соціальних зв'язків та нової соціальної гнучкості, що часто характеризується нестабільністю в сімейному та професійному житті, а також мобільністю у виборі місця проживання. Одночасно міста зіткнулися з широкомасштабними соціальними та економічними змінами: зменшення ролі робітничого класу та деіндустріалізація тери-

торій, поглиблення соціальних відмінностей та криза народних кварталів, зростаюча міграція та старіння населення, постійне розширення площі міст та повсюдне використання автомобіля. Вони мали також відповісти на виклики, пов'язані з існуючими загрозами для нашого довкілля» [5].

У цих умовах принципи функціонування міст мають змінитися. «Міста, які ми хочемо помістити в центр наших пріоритетів, – це такі міста, які передусім існують для своїх городян, покликаних бути водночас і громадянами. Міста, до яких ми прагнемо, це міста, засновані на сталому розвитку, що враховують важливість захисту місцевого та глобального довкілля. Це солідарні міста, які прагнуть розвивати якомога вищий рівень внутрішньої солідарності на своїй території та між територіями. І, нарешті, це міста знань та культури, яким потрібно знати своє минуле та різноманітне сьогодення для того, щоб бути спрямованими у своє майбутнє» [5]. У сучасних містах громадяни мають бути повноцінними співучасниками міського управління. Взаємодія влади і громадськості має відбуватися на засадах солідарності і спільної відповідальності за розвиток міста. Життєдіяльність сучасних міст має базуватися на найновіших наукових знаннях, технологіях. Історико-традиційну самотність необхідно поєднувати з полікультурністю. Міста мають бути живим природним і соціальним середовищем, в якому забезпечуються умови для вільного і творчого розвитку їхніх мешканців. Дотримання таких принципів є запорукою сталості і водночас прогресу міст.

Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями була ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи у 1980 році. Вона стала фактично першим міжнародним актом, в якому було визначено місцеве самоврядування як окремий інститут у системі владно-політичних відносин. Для його характеристики використано категорію «територіальні общини або власті», що означає «общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави» [2]. Згідно Конвенції органам міс-

цевого самоврядування мають бути надані повноваження щодо взаємодії з аналогічними органами інших держав, яка називається «транскордонним співробітництвом». В його основі лежать «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством» [2]. У 1995, 1998 та 2009 роках було ухвалено три додаткових протоколи до Конвенції. В них положення про транскордонне співробітництво з рекомендаційного набуло більш зобов'язуючого характеру. Тобто, держави-підписанти взяли на себе зобов'язання максимально сприяти органам місцевого самоврядування у здійсненні транскордонного співробітництва. В такий спосіб суттєво підвищувалась їхня суб'єктність щодо реалізації прав та інтересів територіальних громад.

Окремо варто відзначити *Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні*, схвалену Радою Європи у 2008 році. В цьому документі були визначені демократичні принципи функціонування місцевого самоврядування у нових умовах, коли мешканці громад також беруть рівноправну участь у процесах ухвалення та реалізації владно-управлінських рішень. Зокрема, у Стратегії містяться 12 принципів доброго демократичного правління (Good Democratic Governance). Звичайно, вони мають універсальний характер, але в цьому випадку їх слід розглядати у контексті місцевого самоврядування. Значення цього документу полягає у чіткому закріпленні засад народовладдя на локальному рівні. Тобто, там, де вони можуть бути здійснені у повному обсязі. Отже, добре врядування у рамках функціонування інститутів місцевого самоврядування базується на таких *принципах*: «1) чесне проведення виборів, представництво та участь – для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності; 2) зворотний зв'язок, чут-

ливість – для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян; 3) ефективність та результативність – для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів; 4) відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність; 5) верховенство права – для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності; 6) етична поведінка – для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними; 7) компетентність і спроможність – для забезпечення того, щоб місцеві виборні представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки; 8) інноваційність та відкритість до змін – для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик; 9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація – для врахування інтересів майбутніх поколінь; 10) раціональне управління фінансами – для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави та територіальних громад; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість – для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними, їх поважали, щоб жоден не був дискримінований або виключений чи ігнорований; 12) підзвітність – для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці несли відповідальність за свою діяльність» [3].

Інші нормативно-правові акти мають внутрішньодержавні джерела свого походження. Серед них доцільно зазначити такі:

- Конституції держав, які були ухвалені одночасно з початком трансформаційних змін. У їхньому змісті були визначені засадничі принципи місцевого самоврядування, зокрема, надання гарантій з боку держави для його повноцінного функціонування.

- Профільні закони, які безпосередньо стосуються різних аспектів місцевого самоврядування, зокрема, про місцеві вибори, про службу в муніципальних органах, про взаємодію з органами державної влади.

- Закони, які напряду не належать до цього типу, але торкаються проблем місцевого самоврядування, зокрема, про влас-

ність, про природокористування, про регуляторну політику, про бюджет тощо.

– Зрештою, численні підзаконні акти, які регламентують функціонування інститутів місцевого самоврядування: акти глави держави, уряду, центральних органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, рішення органів самоорганізації населення, статuti територіальних громад. Така системна побудова правової бази місцевого самоврядування характерна для всіх зазначених країн.

Для зручності аналізу *структури адміністративно-територіального устрою*, а також місцевого самоврядування, потрібно з'ясувати способи типологізації адміністративно-територіальних одиниць.

Традиційною і найбільш поширеною є трирівнева класифікація.

– Перший рівень складають одиниці, які сформувалися історично і мають певні внутрішні соціально-економічні і культурні зв'язки та принципи ідентичності мешканців. На прикладі України це – області.

– До другого рівня, також на прикладі України, належать райони. Але останнім часом цю адміністративну одиницю внаслідок втрати її функціональної доцільності залишають лише для здійснення статистичної звітності або взагалі ліквідовують.

– Натомість адміністративні одиниці третього рівня (муніципалітети, комуни, територіальні громади, гміни) у процесі політики децентралізації державно-владних повноважень набувають більшого значення. Це не просто населені пункти у традиційному розумінні, тобто, села, селища, міста. Це укрупнені адміністративно-територіальні утворення, які охоплюють декілька таких населених пунктів. Насамперед у демократичних країнах їм надаються значні владно-публічні повноваження. На їхню користь перерозподіляються фінансові кошти. Інколи виділяють і четвертий рівень, до якого відносять окремі села, які включають до об'єднаних громад.

У рамках Європейського Союзу ця класифікація набула більш поглибленого підходу. Це пояснюється тим, що в краї-

нах-членах ЄС відбувалася розбудова системи місцевого самоврядування у напрямі подальшої демократизації і децентралізації. Тому було розроблено більш поглиблену модель типології адміністративно-територіальних одиниць. Її основу складає Номенклатура територіальних одиниць для статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS). Це стандарт геокодування складових адміністративно-територіального устрою держав для реалізації завдань статистичного обліку. Прийнятий у 2003 році. Використовується для аналізу питань регіонального розвитку держав-членів ЄС. Відповідне рішення (Регламент Європейського Союзу № 1059/2003 щодо створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики) було ухвалене Європейським парламентом та Радою Європейського Союзу 26 травня 2003 року (Див. Розділ 1).

Запровадження цього стандарту було зумовлене потребою встановити єдині підходи щодо визначення та розмежування адміністративно-територіальних одиниць для проведення виваженої та ефективної регіональної політики вже у нових умовах. Крім того, потрібно було встановити чіткі принципи «загальної статистичної класифікації територіальних одиниць, для забезпечення збору, складання та розповсюдження гармонізованої регіональної статистики у Союзі» [19]. Важливим аспектом Регламенту є визначення зрозумілих критеріїв стосовно з'ясування сутності категорії «адміністративна одиниця». Вона «означає географічну територію з адміністративним органом, який має право приймати адміністративні або політичні рішення для цієї території в рамках правової та інституційної структури держави-члена ЄС» [19].

Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу згідно зазначеної номенклатури поділяється таким чином. Система NUTS має 5 рівнів. Рівень NUTS-1 представляє власне сама держава. Статус NUTS-2 мають суб'єкти федерації у федеративних державах, (наприклад, землі в Німеччині), а також макрорегіони чи регіони розвитку – великі територіальні утворення, які об'єднують кілька історично усталених регіонів, (наприклад, у Франції – регіони). Їх створюють для полегшеного вирішення проблем, які представляють спільний інтерес для

адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня, коли потрібно поєднувати їхні матеріально-фінансові ресурси.

Рівень NUTS-3 мають адміністративно-територіальні одиниці, які склалися історично, мають внутрішні соціально-економічні, культурні зв'язки та певні принципи регіональної ідентичності (департаменти у Франції, воєводства у Польщі, області в Україні, краї в Чехії). Їхній статус закріплюється конституцією та профільними законами і вони мають органи місцевого самоврядування. На цьому рівні в окремих державах можуть бути представлені місцеві органи державної влади (префектури у Франції). Рівень NUTS-4 представляє наступна ланка адміністративно-територіального поділу (райони в Україні). На цьому рівні реальних владних повноважень немає. Ця ланка створюється більшою мірою для впорядкування статистичної звітності і акумулювання коштів для вирішення спільних інтересів місцевих територіальних громад. У деяких країнах вона не представлена взагалі. До рівня NUTS-5 належать локальні міські та сільські адміністративні одиниці (комуні, муніципалітети, гміни, громади). Такий принцип розподілу адміністративно-територіальних одиниць дає змогу здійснити їхню уніфікацію для створення єдиних критеріїв статистичного обліку, а відтак – ефективної моделі регіональної політики.

Перед безпосереднім аналізом системи місцевого самоврядування країн Центральної та Східної Європи, які є членами Європейського Союзу, слід зробити одне застереження. Типологізація адміністративно-територіальних одиниць за методикою NUTS не має уніфікованого підходу. В кожній країні є своя специфіка. Зокрема, деякі рівні відсутні взагалі. А деякі формально схожі територіальні утворення можуть належати до різних рівнів.

Положення, закріплені у зазначених документах, були покладені в основу демократичного реформування системи місцевого самоврядування, яке здійснювалося в рамках політичних трансформацій колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи. Їхній досвід є досить актуальним у контексті реалізації завдань подальшої розбудови та зміцнення демократичних засад місцевої влади в сучасній Україні.

2.2. Моделі місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи

Проаналізуємо, що саме являє собою система місцевого самоврядування східноєвропейських країн-членів Ради Європи і Європейського Союзу. Характеризуючи їхні моделі організаційної побудови системи місцевого самоврядування, передусім треба виділити країни Вишеградської групи (Польща, Словаччина, Угорщина, Чехія). Ще у 1991 році керівники цих держав підписали спільну декларацію про синхронізацію процесів демократичної трансформації та європейської інтеграції. У цьому контексті вирішувалося питання реформування місцевого самоврядування за європейськими зразками.

У Чеській Республіці у 1992 році було ухвалено нову конституцію (*Ústava České republiky*), в якій місцевому самоврядуванню присвячена глава 7 «Територіальне самоврядування». Як і в більшості європейських конституцій, в ній визначені статус територіальних громад та органів місцевої влади, механізми захисту їхніх прав, принципи взаємодії з органами державної влади, форми участі громадськості у здійсненні самоврядних повноважень місцевої публічної влади. Згідно статті 99 основу адміністративно-територіального устрою, а відтак систему місцевого самоврядування складають *обці* (муніципальні утворення) як основні територіальні самоврядні одиниці та *краї* як одиниці більш високого рівня. «Територіальні самоврядні одиниці є територіальними об'єднаннями громадян, які мають право на самоврядування. Обці обов'язково є частиною самоврядних одиниць вищого рівня» [17]. В самоврядних одиницях обох рівнів влада належить виборним представницьким органам. Вони обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права на чотири роки. Ці органи представляють собою «публічно-правові корпорації, які можуть мати власне майно і здійснювати господарювання на основі власного бюджету» [17]. Характеризуючи сутність зазначених адміністративно-територіальних одиниць, що згідно з Номен-

клатурою територіальних одиниць ЄС, краї належать до рівня NUTS-3, а обці – NUTS-5.

Конституцією чітко визначаються і розмежовуються повноваження самоврядних одиниць та їхніх представницьких органів. Також встановлюється захист їхньої автономії від надмірного державного втручання. Воно допускається тільки за умов, визначених законодавством для захисту загальнодержавних інтересів. Тут слід зробити певне застереження, що на момент ухвалення Конституції окремих законів щодо місцевого самоврядування в країні не було. Взагалі, слід зазначити, що сама Конституція визначила досить загальні і загалом декларативні принципи регулювання територіального самоврядування. Такий стан може бути пояснений відсутністю як серед чеських політиків, так і в суспільстві загалом, чіткого бачення вирішення цієї проблеми вже в умовах демократичного часу.

Докладна регламентація діяльності владно-публічних інститутів на місцевому рівні була здійснена у спеціальних законах та інших нормативних актах. Так, у законі «Про краї» від 12 квітня 2000 р. було визначено статус цих самоврядних одиниць та їхніх представницьких органів. Край представляє собою територіальну громаду відповідного регіонального рівня, що має право на самоврядування. Він «самостійно веде свої справи, тобто, має самостійну компетенцію. Державні органи можуть втручатися в самостійну компетенцію лише тоді, коли цього вимагає охорона права, і тільки в порядку, встановленому законом. Обсяг незалежної компетенції також може бути обмежений законом» [7]. Адміністративно-територіальний устрій *Чеської Республіки* складають 13 країв. Статус окремої крайової одиниці має столиця – Прага.

Владно-публічні повноваження на цьому рівні здійснюються крайовим представництвом. «Згідно зі ст. 31 Закону «Про краї», кількість депутатів крайового представництва визначається залежно від чисельності мешканців края: до 600 тис. жителів – 45 членів; від 600 тис. до 900 тис. жителів – 55 членів; понад 900 тис. жителів – 65 членів» [7].

Депутат представництва має фактично вільний мандат, тобто, має зобов'язання лише перед своїми виборчими обіцянками і підзвітний лише перед виборцями. До речі, у законодавстві Чехії про територіальне самоврядування відсутня норма відкликання місцевих депутатів і натомість встановлено, що депутат зобов'язаний бути присутнім на всіх засіданнях представництва і має право на участь в обговоренні питань, які на них розглядаються, голосувати за ухвалення рішень, крім випадків «конфлікту інтересів».

Головні повноваження крайового представництва стосуються інтересів мешканців конкретної територіальної одиниці. До їхнього переліку згідно із законом «Про край» належать такі: «подання проєктів законів до Палати депутатів Парламенту Чехії; внесення пропозицій до Конституційного Суду про скасування правових норм, якщо депутати вважають, що вони суперечать закону; координація розвитку, затвердження стратегії розвитку краю, забезпечення їх реалізації та контроль виконання; затвердження концепції розвитку туризму в регіоні; визначення обсягу основних транспортних послуг для регіону; ухвалення рішень про міжрегіональне та міжнародне співробітництво краю; затвердження середньострокового прогнозу крайового бюджету, самого бюджету, фінансової звітності краю; прийняття рішення про створення та ліквідацію юридичних осіб, які діють на території краю; призначення ради як виконавчого органу крайового представництва, призначення та відкликання зі свого складу губернатора – вищу посадову особу краю, заступника (ів) та інших членів ради і відкликання їх з посад; створення та ліквідація комітетів ради, обирання та звільнення їх голів та членів; ухвалення рішень про оголошення регіонального референдуму» [7].

Рада є виконавчим органом представництва та краю загалом у сфері здійснення самоврядних функцій. «При здійсненні своїх повноважень рада відповідає перед представництвом. Рада може ухвалювати рішення з питань делегованої компетенції лише тоді, коли це передбачено законом. Рада складається

з губернатора, заступника (заступників) губернатора та інших членів. Їхня кількість зумовлюється кількістю населення краю: до 600 000 мешканців – 9 членів, понад 600 000 мешканців – 11 членів» [7]. Рада проводить свої засідання за необхідності. Рада забезпечує роботу представництва, готує документи на його засідання. Очільником ради і водночас вищою посадовою особою в системі крайової публічної влади є губернатор. Він «скликає і керує засіданнями ради і представництва, підписує ухвалені ними документи, а також усі нормативно-правові акти краю» [7]. У разі відсутності або відставки губернатора його повноваження виконує заступник.

Представництво може створювати свої постійно діючі структури – комітети «як свої ініціативні, дорадчі і контролюючі органи. Вони є відповідальними тільки перед представництвами». «Фінансовий комітет здійснює контроль за управлінням майном та фінансовими ресурсами краю; здійснює управління юридичними особами та об'єктами, заснованими або створеними на території краю. Контрольний комітет контролює виконання рішень представництва і ради; перевіряє дотримання правових норм усіма їх структурами. Комітет з освіти, професійної підготовки та зайнятості на основі аналізу демографічного розвитку та розвитку зайнятості оцінює та надає рекомендації щодо мережі шкіл та інших освітніх установ; вносить пропозиції щодо підвищення якості медичної допомоги, яку надають школи та дошкільні заклади в краї, координує процеси надання субсидій у сфері молодіжної політики, фізичного виховання та спорту; обговорює звіти про підсумки освітньої діяльності шкіл та дошкільних закладів в краї» [7].

Рада може створювати свої ініціативні та дорадчі комісії для надання консультативної допомоги. За початковим варіантом моделі адміністративно-територіального устрою краї у свою чергу поділялися на 77 районів, які складали наступний рівень. Але у зв'язку із розбудовою системи громад з розширеними повноваженнями, райони фактично втратили статус

адміністративно-територіальних одиниць. Вони існують лише номінально для здійснення статистичної звітності.

Закон «Про обці» встановлює систему місцевого самоврядування на нижчому рівні. Вона є більш складною і різноманітною, ніж попередня. Згідно загальноновизнаної міжнародної термінології ці самоврядні територіальні одиниці мають статус муніципалітетів. «Муніципалітет – основна територіальна самоврядна громада громадян, яка утворює територіальну одиницю. Муніципалітет за своєю сутністю є публічною корпорацією» [8]. Обці мають різні підстави для класифікації своїх статусів. Так, адміністративна одиниця та самоврядна громада має статус міста, якщо в ній проживає не менш як 3000 мешканців. Остаточне рішення ухвалює Голова Палати Депутатів. Це пояснюється високим (фактично третє за рангом) місцем цієї посади в структурі державної влади Чехії. З точки зору обсягу повноважень виділяють такі типи обців (муніципалітетів). Всього в країні існує 6253 обці. Із них – 205 обців з розширеними повноваженнями. До них належать міста. Вони займають проміжне становище між крайовими територіальними одиницями та звичайними муніципалітетами. Далі – 393 громади є обцями з уповноваженими муніципальними органами влади. Решта – обці з делегованими повноваженнями [8]. Така розгалужена структура цього територіального рівня дає змогу досить диференційовано підходити до визначення повноважень муніципальних громад та їх органів влади. Цей підхід фактично зняв потребу в існуванні районів як окремої структурної ланки у системі територіального самоврядування, тобто, зменшити рівень бюрократизації влади і повніше реалізувати принцип субсидіарності.

Система організації публічної влади на цьому рівні досить схожа з крайовою. Вищим колегіальним органом є представництво. Його владно-публічний статус зумовлюється обсягом виконуваних повноважень. Чисельний склад визначається відповідною кількістю населення громад. До 500 мешканців – 5-9 представників; від 500 до 3 000 – 7-15 представників; від 3

000 до 10 000 – 11-25 представників; від 10 000 до 50 000 – 15-35 представників; від 50 000 до 150 000 – 25-45 представників; понад 150 000 – 35-55 осіб. [8]. Представництва працюють сесійно у форматі відкритих засідань. Депутати муніципальних представництв аналогічно до крайових мають вільний мандат. Він має виконувати свою передвиборчу програму і відповідати за це перед своїми виборцями. Але це не є жорстким зобов'язанням. Також вони не підпорядковані жодній посадовій особі та органу у системі публічної влади. Для депутатів муніципальних представництв законодавчо не передбачено процедури відкликання.

До основних повноважень представництва, зумовлених їхнім статусом, згідно закону «Про обці» належать: «затвердження програми розвитку громади, затвердження середньострокового прогнозу бюджету, підсумкового звіту та фінансової звітності муніципалітету; створення постійних та тимчасових грошових фондів муніципалітету; ухвалення рішень про створення чи припинення юридичних осіб, затвердження їхніх статутів; делегування своїх представників до засідань в інших організаціях; прийняття рішень про проведення місцевих референдумів; створення постійних і тимчасових комісій у складі представництв; створення муніципальної поліції; прийняття рішення про співробітництво муніципалітету з іншими муніципалітетами та форми цієї співпраці; укладання угод від свого імені та від імені громади з комерційними та некомерційними організаціями; призначення виконавчих органів та посадових осіб муніципального самоврядування; видання муніципальних нормативних актів та контроль за їх виконанням» [8].

Постійно діючими владно-публічними органами на цьому рівні є муніципальна рада, муніципальне правління, мер, його заступники. Муніципальна рада (рада обці) «є виконавчим органом муніципалітету у сфері самостійної компетенції та відповідає за свою діяльність перед представництвом обці. У сфері делегованої компетенції муніципальна рада може приймати рішення лише у тому випадку, якщо це передбачено законом.

Рада складається з мера, заступника мера (заступників мера) та інших членів ради, які обираються з-поміж членів сільської ради. Число членів сільської ради непарне і становить щонайменше 5 і максимум 11 осіб, при цьому воно не може перевищувати однієї третини числа членів сільської ради» [8]. Рада підпорядкована представництву, виконує функції і повноваження, визначені зазначеним законом та представництвом. Серед найбільш значущих з-поміж них слід відзначити такі: управління різними сферами муніципалітету згідно із затвердженим бюджетом, реалізація бюджетних заходів; видання муніципальних нормативних актів у рамках своєї компетенції; створення профільних комітетів і комісій, призначення і звільнення їхніх керівників; розгляд заяв і звернень громадян та ухвалення рішень по їх суті [8]. Рада вирішує інші організаційні питання, не віднесені законом до повноважень представництва. Внутрішня структура і функціональна спрямованість структурних підрозділів ради визначається насамперед кількістю населення громади.

Найвищою посадовою особою в обці є староста. Він та його заступники здійснюють керівництво роботою представництва та ради, представляють їх та громаду загалом у відносинах з іншими установами та органами державної влади. Старосту та його заступників обирає депутатський склад представництва на установчій сесії зі свого складу. В організаційній структурі муніципального самоврядування існує ще один орган – муніципальне правління, яке здійснює технічні функції, пов'язані з реалізацією владно-управлінських повноважень. Аналогічно до крайової ради в складі муніципальної ради створюються фінансова і контрольна комісії, які здійснюють контролюючі функції.

Система місцевого самоврядування в *Угорщині* регулюється Конституцією, ухваленою у 2011 році, законами «Про місцеве самоврядування», «Про вибори представників і мерів», «Про регіональний розвиток і планування», «Про столицю Будапешт». Конституція встановлює дворівневу модель,

аналогічно до чеської, адміністративно-територіального устрою, а відтак системи місцевого самоврядування. Базовий, муніципальний, складають міста, селища, села. Наступний – округи та столиця Будапешт. В основному законі визначено загальні принципи функціонування місцевої влади. Згідно статті 31 «органи місцевого самоврядування покликані керувати місцевими публічними справами та здійснювати місцеву публічну владу. Місцевий референдум може проводитись з будь-якого питання в межах відповідальності та компетенції органів місцевого самоврядування, визначених законом. Правила органів місцевого самоврядування визначаються профільним законом» [16].

Функції та повноваження місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснюються відповідними представницькими органами. Представницький орган базового рівня обирає зі свого складу мера. Представницький орган може обирати комітети та засновувати посади, передбачені профільним законом. Всі зазначені органи обираються на основі загального і рівного виборчого права шляхом прямого і таємного голосування. За Конституцією повноваження місцевого самоврядування здійснюються за такими основними напрямками: «ухвалення регіональних і локальних нормативних актів; самостійно керують своїми справами; визначення своєї організаційної структури та правил діяльності; здійснення права власності на майно муніципальної влади; визначення свого бюджету і самостійне керівництво своїми фінансовими справами на його основі; здійснення підприємницької діяльності, використовуючи свої активи та доходи; визначення видів та ставок місцевих податків; об'єднання в асоціації органів місцевого самоврядування для представництва своїх інтересів; співпраця з муніципальними органами влади інших країн; виконання інших завдань та реалізація інших повноважень, визначених законодавством» [16].

Докладніше організаційна структура і функціональна спрямованість місцевого самоврядування в Угорщині регламенту-

ється профільним законом «Про місцеве самоврядування», ухваленим у новій редакції у 2011 році. Як уже зазначалося, адміністративно-територіальний устрій має два рівні. Окружний складається з 19 *округів* (*медьє* – графства, з 2023 року – *вармедьє*). Муніципальний рівень складається з 3177 місцевих громад різного рівня. Їхній статус визначається кількістю населення. Так, 265 муніципальних об'єднань належать до категорії міст, а 23 – до міст зі статусом округу. Кількість їхніх мешканців має бути не меншою від 50 000. Крім того, місто зі статусом округу включає навколишні сільські території. Тому їхнім мешканцям надаються ті ж самі комунальні послуги, що і мешканцям міст. Для невеликих міст з населенням близько 50 000 це може створювати певні проблеми, оскільки їхній бюджет є недостатнім для виконання своїх повноважень у зазначеному обсязі. Відповідно до Номенклатури територіальних одиниць ЄС округи (*вармедьє*) належать до рівня NUTS-3, а місцеві громади – NUTS-5.

На муніципальному рівні владно-публічні повноваження здійснюють представницькі органи – ради. Вони обираються на основі досить складної виборчої процедури. Закон «Про місцеве самоврядування» встановлює змішану систему виборів. Особливості голосування та визначення результатів виборів зумовлюються чисельністю населення муніципалітету. У містах з населенням 10 000 і менше депутати обираються за принципом єдиного списку. Всі кандидати включаються до нього. Обраними є ті, хто отримав необхідну більшість голосів і потрапив до прохідної частини. Кількість депутатів у раді визначається кількістю населення. У населених пунктах до 100 мешканців обираються 2 депутати; до 1000 мешканців – 4 депутати; до 5000 мешканців – 6 депутатів; до 10 000 мешканців – 8 депутатів.

У містах з населенням понад 10 000 діє змішана система. Це означає, що частина депутатів обирається в мажоритарних виборчих округах, а партійні організації, які висувають кандидатів, отримують мандати за партійними списками на основі

пропорційної системи за співвідношенням 60%–40%. У таких містах депутатський корпус рад формується таким чином: від 10 000 до 25 000 жителів – 8 депутатів, обраних мажоритарним голосуванням в одномандатних округах та 3 депутати, обрані за партійними списками; до 50 000 жителів – 10 депутатів, обраних мажоритарним голосуванням, і 4 депутати, обрані за партійними списками; до 75 000 жителів – 12 депутатів, обраних мажоритарним голосуванням, і 5 депутатів, обраних за партійними списками; до 100 000 жителів – 14 депутатів, обраних мажоритарним голосуванням, і 6 депутатів, обраних за партійними списками; понад 100 000 жителів – один додатковий виборчий округ повинен бути визначений на кожні додаткові 10 000 жителів, а кількість членів, обраних за партійними списками, збільшується на одного на кожні додаткові 25 000 жителів. При цьому варто зазначити, що уряд партії Фідес (яка є одноосібно правлячою з 2010 року), на основі нового закону «Про місцеве самоврядування» та передбаченої у ньому виборчої системи запровадив жорсткішу виборчу процедуру. Було значно обмежено можливості менших партій потрапити у муніципальні представництва.

Основним форматом діяльності ради як муніципального представницького органу є сесійні засідання, які згідно законодавства, мають проводитися не рідше 6 разів на рік. Загалом застосовується практика проведення відкритих для громадськості засідань. Одне засідання на рік обов'язково має бути відкритим, на якому відбувається інформування територіальної громади про діяльність всієї структури місцевої влади. Рада може створювати дорадчі та консультативні органи – комітети. У громадах, в яких проживає 2000 мешканців і більше, обов'язковим є комітет з фінансового контролю.

Найвищою посадовою особою у муніципальній системі влади є мер, який обирається прямими виборами мешканцями громад. Він очолює раду, головує на сесіях та здійснює управління мерією, виконавчим органом ради. На муніципальному рівні місцевого самоврядування реалізовується система розпо-

ділу влади з механізмами стримувань і противаг. Мер, унаслідок свого обрання безпосередньо виборцями, є незалежним у взаємодії з представницьким органом та є непідзвітним йому. Також він має право накладати вето на рішення ради, якщо, на його погляд, вони суперечать інтересам громади; одноосібно ухвалити певне рішення, якщо в раді воно не може набрати необхідної більшості. З іншого боку, муніципальна рада може ініціювати відставку та притягнення до відповідальності мера у разі порушення ним законів, зокрема, щодо декларування своїх доходів.

Безпосереднє керівництво роботою мерії здійснює головний адміністратор, який призначається мером. Він має статус державного службовця. Головним критерієм при його призначенні є рівень професійної кваліфікації та фахова підготовка. Така вимога встановлюється законодавством. В обов'язки адміністратора покладено забезпечення належного рівня функціонування ради та мерії, виконання їхніх рішень. Також він здійснює контроль за дотриманням закону як радою, так і мером. Тобто, адміністратор виконує роль своєрідного представника державної влади на муніципальному рівні. Хоча прямого підпорядкування немає. В умовах децентралізації влади його найбільш важливі повноваження були передані районним державним управлінням – установам, які безпосередньо підпорядковуються уряду. Райони як проміжні адміністративно-територіальні одиниці між округами та муніципалітетами існували чисто номінально. Але для встановлення державного контролю за місцевим самоврядуванням були активовані для створення там зазначених інститутів державної влади.

Функціональну сутність муніципального рівня місцевого самоврядування відображає власна компетенція, яка належить його органам. Згідно Закону «Про місцеве самоврядування» її складають такі напрями діяльності: «вирішення питань щодо планування землекористування; забезпечення місцевих доріг загального користування та їх обслуговування, розробка і підтримання парків та інших громадських місць, створення місць

для паркування транспортних засобів; вирішення питань щодо власності муніципалітету; забезпечення охорони здоров'я, зокрема, первинних медичних пунктів; охорона навколишнього природного середовища; забезпечення діяльності дошкільних установ; надання культурних послуг, бібліотечне обслуговування, підтримка кінотеатрів, захист місцевого культурної спадщини; підтримка місцевого просвітництва; вирішення питань опіки, піклування та захисту дітей; управління житловим фондом; участь у забезпеченні громадської безпеки муніципалітету; забезпечення теплопостачання; забезпечення місцевим громадським транспортом» [9].

Структурна будова місцевого самоврядування на окружному рівні загалом схожа з муніципальною. Вона є більш уніфікованою, оскільки округи мають однаковий статус. Головним представницьким органом в округах є збори (асамблея). Кількість депутатів у них визначається кількістю населення. Так, в округах з населенням до 400 000 мешканців 1 депутат обирається від 20 000 мешканців. А мінімальна чисельність депутатського корпусу становить мінімум 14 осіб. В округах з населенням до 700 000 мешканців депутатський корпус становить 20 осіб та ще по 1 представнику на кожні наступні 30 000 мешканців, що перевищують 400 000. В округах з населенням понад 700 000 мешканців депутатський корпус становить 30 осіб та ще по 1 представнику на кожні наступні 40 000 мешканців, що перевищують 700 000. Очолює окружні збори голова, який обирається депутатами з їхнього складу.

Окружним зборам, які представляють спільні інтереси усіх мешканців округів, належить таке коло власних повноважень: «планування землекористування; формування регіональної політики зайнятості; управління, розвитку, обслуговування транспортної інфраструктури, зокрема, регіональних доріг та залізничних ліній; забезпечення надання спеціалізованих соціальних послуг; вирішення питань щодо освіти і догляду за дітьми з обмеженими можливостями; обслуговування середніх шкіл, спеціальних шкіл і коледжів, в тому

числі осіб, що належать до національної або етнічної меншини; надання послуг щодо професійної освіти; координації та підтримки молодіжної політики, зокрема щодо розвитку фізичної культури та спорту» [9].

Визначаючи загальну сутність місцевого самоврядування, неможливо надати їй однозначну характеристику. З одного боку, Конституція та профільне законодавство гарантує усі права місцевого самоврядування і створює його достатньо чітко структуровану організаційну будову. Диференційована мережа самоврядних органів ніби дає змогу враховувати усі специфічні властивості різних муніципальних одиниць. Але з іншого – унаслідок посилення ролі держави на рівні активованих з цією метою районів, як окремих адміністративно-територіальних одиниць, обсяг автономії муніципалітетів суттєво зменшився. Зокрема, зменшився рівень фінансової децентралізації. А це суттєво обмежує самоврядні повноваження. Окружні органи місцевого самоврядування не мають реальної влади. Використовуються насамперед для збору інформації та статистичної звітності.

Система місцевого самоврядування *Словацької Республіки* почала формуватися одночасно із проголошенням її незалежності. Так, у 1992 році було проголошено Декларацію про державний суверенітет, ухвалено Конституцію, а також парламентом, тоді, ще єдиної Чехо-Словаччини, прийнято рішення про розпуск федеративної держави. Також були ухвалені закони «Про муніципальні утворення» та «Про умови здійснення виборчого права». Ці акти і склали правову базу місцевого самоврядування. Так, згідно статті 64 Конституції основною одиницею територіального самоврядування є муніципалітет (громада). (Слід зробити певне термінологічне застереження щодо одночасного застосування категорій «муніципалітет» і «громада». Загалом вони використовуються як рівнозначні). Уся структура територіального самоврядування складається з муніципалітету та вищої територіальної одиниці [15]. Далі визначається сутність цих утворень у рамках функціонування

системи місцевого самоврядування в Словаччині. «Муніципалітет і вища територіальна одиниця є самостійними територіальними самоврядними та адміністративними одиницями Словацької Республіки, що об'єднують осіб, які постійно проживають на їхній території. Муніципалітет і вища територіальна одиниця є юридичними особами, які самостійно розпоряджаються своїм майном і фінансовими коштами на умовах, встановлених законом» [15]. Згідно з Номенклатурою територіальних одиниць ЄС вищі територіальні одиниці належать до рівня NUTS-3, а муніципалітети – NUTS-5.

На конституційному рівні встановлюються організаційно-правові та матеріально-фінансові принципи функціонування системи місцевого самоврядування. Так, основними формами здійснення самоврядних повноважень на муніципальному і вищому рівнях є збори громадян за місцем проживання, місцевий референдум та референдум на території вищої територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування та органи вищої територіальної одиниці. У питаннях територіального самоврядування та для забезпечення завдань, що впливають із закону для місцевого самоврядування, муніципалітет і вищий територіальний орган можуть видавати нормативні акти, обов'язкові для виконання на відповідній території [15]. Між органами самоврядування цих рівнів немає відносин керівництва та підпорядкованості.

Вища територіальна одиниця як елемент адміністративно-територіального устрою Словацької Республіки називається *край*. Станом на сьогодні в країні 8 країв. Вони об'єднані у 4 регіони: Братиславський, Західно-Словацький, Централь-но-Словацький, Східно-Словацький. Регіони можна віднести до рівня NUTS-2. У свою чергу краї поділяються на 79 районів. Але на цьому рівні, як і в інших країнах Вишеградської групи, значних владних повноважень фактично не має. Райони більшою мірою використовуються для статистичної звітності. У процесі децентралізації влади більша частина їх повноважень була передана самоврядним громадам (муніципалітетам).

Райони належать до рідко використовуваного в Європейському Союзі рівня NUTS-4. На муніципальному рівні існує 2891 муніципалітет (громада), з них 141 належить до категорії міст, решта – сільські громади. Територією муніципалітету (громади) є територіальна одиниця, що складається з однієї кадастрової території чи кількох кадастрових територій. Територія муніципалітету (громади) може бути поділена на частини, кожна з яких має свою назву та свою кадастрову територію [10].

Статус міста надається рішенням Національної Ради Словачької Республіки (або однопалатного парламенту) за клопотанням уряду. Для надання такого статусу населений пункт має відповідати таким вимогам: бути економічним, адміністративним і культурним центром або центром туризму, або спа-курортом; надавати послуги також жителям прилеглих муніципалітетів; мати забезпечене транспортне сполучення з навколишніми муніципалітетами; мати хоча б частину території міської забудови; мати населення не менше 5000 осіб [10].

Організаційна структура місцевого самоврядування на муніципальному рівні складається з муніципального представництва та мера (старости) муніципалітету. Окремо слід відзначити, що у містах застосовується назва мер, а в сільських громадах – староста. Муніципальне представництво складається з депутатів. Громадяни, які постійно проживають в муніципалітеті, обирають депутатів на чотирирічний термін. Вибори народних депутатів здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Кількісний склад представництва визначається так: до 40 жителів муніципалітету – 3 депутати; від 41 до 500 мешканців муніципалітету – від 3 до 5 депутатів; від 501 до 1000 жителів муніципалітету – від 5 до 7 депутатів; від 1001 до 3000 жителів муніципалітету – від 7 до 9 депутатів; від 3001 до 5000 жителів муніципалітету – від 9 до 11 депутатів; від 5001 до 10000 жителів муніципалітету – від 11 до 13 депутатів; від 10001 до 20000 жителів муніципалітету – від 13 до 19 депутатів; від 20001 до 50000 жителів муніципалітету – від 15 до 25 депутатів; від 50001 до 100 000 жителів

муніципалітету – від 19 до 31 депутата; понад 100 000 мешканців муніципалітету – від 23 до 41 депутата [10]. Формою роботи муніципального представницького органу є сесійні засідання, на які він збирається за необхідності, але не рідше одного разу на три місяці. Сесія може збиратися частіше, зокрема, на вимогу третини депутатського складу. Установча сесія проводиться протягом 30 днів після оголошення результатів виборів.

Основним завданням муніципалітету при здійсненні самоврядування є забезпечення всебічного розвитку своєї громади та потреб її мешканців. Муніципальна влада самостійно вирішує та здійснює всі дії, пов'язані з управлінням муніципалітетом та його майном, всі питання, які регулюються спеціальним законом як його повноваження самоврядування, якщо такі дії не здійснюються державою. Органи муніципальної влади здійснюють власні повноваження за такими напрямками: належне управління рухомим і нерухомим майном муніципалітету та державним майном, наданим муніципалітету в користування; формуванні і затвердженні бюджету та підсумкового звіту муніципалітету; місцеві податки і місцеві збори; керівництво економічною діяльністю в муніципалітеті; надання згоди щодо підприємницької та іншої діяльності юридичних і фізичних осіб; управління місцевими дорогами та місцевим громадським транспортом, місцями громадського користування, культурними, спортивними та іншими об'єктами, пам'ятками культури, історичними місцями та визначними пам'ятками муніципалітету; підтримання чистоти в муніципалітеті, управління та утримання громадських озелень та вуличного освітлення, водопостачання, водовідведення, охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, освіта, культура, просвітницька діяльність, мистецька діяльність, фізична культура і спорт; захист прав споживачів; визначення правил та режиму торгівлі; забезпечення програм житлового будівництва; забезпечення громадського порядку, охорона пам'яток культури та історії; організація і проведення місцевого референдуму з важливих питань життя і розвитку громади [10].

Важливим аспектом діяльності муніципального представництва як владно-публічного органу є забезпечення прямих форм місцевої демократії. Головною такою формою є місцевий референдум. Предметом місцевого референдуму можуть бути такі питання: про об'єднання, розподіл чи скасування муніципалітету; про відсторонення мера; про зміну найменування муніципалітету. Референдум призначається представницьким органом або за клопотанням не менш як 30% мешканців, які постійно проживають на території громади. Рішення референдуму вважається правомочним, якщо в голосуванні взяло участь не менш як половина громадян, які мають право голосу, а рішення підтримало більше 50% тих, хто взяв участь у голосуванні [10]. Іншою формою прямої демократії є місцеві збори мешканців муніципалітету, які скликає представницький орган для обговорення питань місцевого життя.

Мер (староста) муніципалітету обирається жителями, які постійно проживають на території муніципалітету, на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Мер (староста) також є виконавчим органом муніципалітету. Він здійснює управління муніципалітетом і представляє його у зовнішніх відносинах. Підстави та спосіб звільнення його з посади до закінчення строку обрання встановлюються законом [15]. Мер не може займати будь-яких інших посад у системі державної влади та місцевого самоврядування. Згідно визначених законодавством повноважень мер виконує такі функції: скликає і проводить засідання представницького органу; здійснює муніципальне управління; представляє муніципалітет у відносинах з державними органами, юридичними та фізичними особами; ухвалює рішення з усіх питань муніципального управління, що не віднесені до компетенції муніципальної ради законом або муніципальним статутом [10].

При представницькому органі може бути створена муніципальна рада. Вона є ініціативним, виконавчим і контрольним органом представницького муніципального органу. Ви-

конує завдання згідно з рішенням представницького органу. Водночас вона виконує функцію дорадчого органу при мері [10]. Представницький орган також може створювати комісії як свої постійні або тимчасові консультативні, ініціативні та контрольні органи. Окремо створюється муніципальний уряд, який виконує функції своєрідної канцелярії при представницькому органі. Він забезпечує порядок денний засідань муніципального представництва та інших органів муніципальної влади, а також є муніципальною поштою та диспетчерською службою для муніципальної документації; забезпечує технічну документацію та інші документи для засідань муніципального представництва та його комісій; готує письмові копії рішень муніципалітету; забезпечує виконання розпоряджень, постанов міської ради та інших нормативних актів муніципалітету.

Органами влади вищої територіальної одиниці (краю) є представницький орган вищої територіальної одиниці, голова вищої територіальної одиниці. Представницький орган вищої територіальної одиниці (краю) утворюють депутати. Вони обираються жителями, які постійно проживають у відповідному територіальному окрузі вищої територіальної одиниці, строком на чотири роки. Вибори депутатів проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Голова вищої територіальної одиниці (краю) обирається жителями, які постійно проживають в межах територіального округу вищої територіальної одиниці, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на чотирирічний термін. Підстави та спосіб звільнення його з посади до закінчення строку виборів встановлюються законом. Голова вищої територіальної одиниці є виконавчим органом вищого територіального утворення, здійснює керівництво вищим територіальним утворенням і представляє його у зовнішніх відносинах [15]. Взагалі вищі територіальні одиниці не виконують конкретних владних повноважень. На них більшою мірою покладено обов'язок здійснювати кооперування та координацію зусиль і ресурсів,

насамперед матеріально-фінансових, для вирішення спільних інтересів громад, які знаходяться на територію краю. Такий підхід є доцільним та ефективним, оскільки не кожна громада спроможна вирішити свої проблеми самостійно.

Моделі місцевого самоврядування в Болгарії та Румунії мають свої специфічні риси, які відрізняються від країн Вишеградської групи. Система місцевого самоврядування *Республіки Болгарія* згідно Конституції та закону «Про адміністративно-територіальний устрій» має дворівневу структуру адміністративно-територіального устрою, а відтак місцевого самоврядування. Вона складається з двох інститутів – областей і общин (муніципалітетів). Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» функціональна сутність місцевого самоврядування «виражається правом і можливістю для громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, віднесені до їхньої компетенції у сфері: муніципальної власності, муніципальних підприємств, муніципальних фінансів, оподаткування, муніципального управління; планування і розвитку муніципалітету; освіта; охорона здоров'я; культура; громадські роботи та комунальні послуги; соціальні послуги; охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів; збереження пам'яток культури, історії та архітектури; розвиток спорту, рекреації та туризму; захист від наслідків стихійних лих» [11].

Враховуючи методику Номенклатури територіальних одиниць для статистики рівень NUTS-2 складають так звані регіони планування: Північно-Західний, Північно-Центральний, Північно-Східний, Південно-Західний, Південно-Центральний, Південно-Східний. Їхнє призначення полягає у здійсненні планування, програмування, управління, ресурсного забезпечення, спостереження та оцінки регіонального розвитку відповідно до загальної класифікації територіальних одиниць для статистичних цілей, що використовується в Європейському Союзі. Ці регіони не є адміністративно-територіальними одиницями у загальновизнаному розумінні, а лише статистичними зонами країни.

Ці регіони поділяються на 28 областей, які складають наступний рівень NUTS-3. Вони мають офіційний статус «адміністративно-територіальних одиниць, які забезпечують реалізацію регіональної політики, здійснення місцевого самоврядування та забезпечення відповідності загальнодержавних і місцевих інтересів» [13]. При створенні областей враховуються «фізико-географічні особливості території; наявність міста – традиційного культурного та економічного центру зі сформованою соціальною і технічною інфраструктурою та транспортною доступністю до нього з населених пунктів області» [12]. Назва області визначається назвою міста – адміністративного центра.

Області обов'язково складаються з общин (муніципалітетів) які утворюють рівень NUTS-5. «Община є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через виборні органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Община є юридичною особою. Община має право на належне їй майно, яким вона користується в інтересах територіальної спільноти» [13]. Всього в Болгарії зараз існує 265 общин. Община складається з одного або кількох прилеглих поселень, які утворюють муніципальну територію. Відповідно до закону «Про адміністративно-територіальний устрій» встановлено такі вимоги до застосування нової общини: «наявність понад 6000 жителів; наявність традиційного об'єднавчого центру з відповідною соціальною та технічною інфраструктурою, що забезпечує обслуговування населення; включення всіх населених пунктів, для яких немає умов для створення окремого муніципалітету або які не можуть бути приєднані до іншої громади; максимальна віддаленість населених пунктів до центру громади не повинна перевищувати 40 км; здатність фінансування видатків новоствореної громади з її власних доходів у розмірі не менше половини серед-

нього рівня по країні за даними останнього річного звіту про виконання бюджетів общин» [12].

Органом самоврядування на муніципальному рівні є рада общини, яка обирається її мешканцями строком на 4 роки на основі загального, рівного виборчого права шляхом прямого таємного голосування. Склад ради складається із радників і формується залежно від кількості мешканців общини за таким принципом: «в общинах із числом жителів до 5000 рада складається з 9 радників, до 10 000 – із 13, до 20 000 – із 17, до 30 000 – із 21, до 50 000 – із 29, до 75 000 – із 33, до 100 000 – із 37, до 160 000 – із 41 радника» [11]. Рада общини здійснює свою роботу на основі сесійних засідань не рідше, ніж шість разів на рік. Ці засідання вважаються правомочними, якщо на них присутні більше половини від загальної кількості депутатського корпусу. Якщо протягом трьох місяців рада общини не може зібратися на засідання, її правомочність припиняється рішенням муніципальної виборчої комісії і в тримісячний строк проводяться нові вибори до муніципальної ради. Рада общини обирає зі свого складу голову ради. Вибір проводиться таємним голосуванням. Обраним вважається кандидат, який отримав більше половини голосів від загальної кількості радників. Голова ради згідно своїх посадових обов'язків: «скликає раду на сесію; керує підготовкою сесій ради; веде сесії ради; координує роботу постійних комісій; сприяє виконанню депутатами своїх повноважень; представляє раду у відносинах з іншими організаціями» [11].

Загалом рада общини володіє значними повноваженнями для розв'язання проблем місцевого значення. Рада уповноважена схвалювати різні стратегії, програми та плани розвитку територіальної громади, встановлює розмір і види місцевих податків і зборів, вирішує питання щодо використання муніципальної власності, забезпечення належного рівня функціонування комунального господарства, сфер охорони довкілля, медицини, освіти, соціального забезпечення, культури, громадського порядку тощо. Рада общини має право оскаржу-

вати в судовому порядку нормативні акти і дії органів державної влади, якщо порушуються самоврядні права. Загалом же рада общини вирішує питання місцевого значення, які не належать до виключної компетенції інших органів, а також виконує інші функції, визначені законом, також виконує функції, делеговані органами державної влади. Рада общини має гарантоване Конституцією право оскаржувати в судовому порядку рішення і дії державних органів, якщо цим порушуються самоврядні права общини.

Органом виконавчої влади і вищою посадовою особою общини є кмет (мер) общини. Він обирається безпосередньо населенням строком на 4 роки на умовах і в порядку, визначених Виборчим кодексом. У своїй діяльності кмет керується Конституцією, законами, нормативними актами ради общини та результатами місцевих референдумів. За пропозицією кмета рада общини може також обрати його заступників. Кмет в рамках своїх повноважень: «керує всією виконавчою діяльністю муніципалітету; спрямовує та координує діяльність спеціалізованих виконавчих органів; призначає на посади та звільняє з посад своїх заступників; керівників підрозділів, що утримуються за рахунок муніципального бюджету, керівників та працівників муніципальної адміністрації; несе відповідальність за збереження громадського порядку; організовує виконання міського бюджету, в тому числі своєчасне виконання бюджетних показників, затверджених радою; організовує виконання довгострокових програм; організовує виконання актів ради та двічі на рік подає до ради звіт про їх виконання; організовує виконання завдань, що випливають із законів, актів Президента та Ради Міністрів Республіки Болгарія; підтримує зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями та рухами, а також з іншими органами місцевого самоврядування в країні та за кордоном» [11]. Кмет обирається одночасно із радниками. Як правило, він і більшість ради належать до однієї партії.

На обласному рівні місцеве самоврядування як таке відсутнє. В областях немає органів місцевого самоврядування.

Управління в них здійснюється безпосередньо державною владою. Вищою посадовою області є губернатор (управитель) області. «Губернатор області є одноосібним органом виконавчої влади на території відповідної області, що здійснює державне управління на місці і забезпечує узгодженість національних та місцевих інтересів при проведенні регіональної політики. Губернатори призначаються Радою Міністрів Республіки Болгарія» [1, с. 135]. Обласний управитель забезпечує узгодження державної регіональної політики з обласними потребами, відповідає за дотримання загальнонаціональних інтересів, законності і громадського порядку. Головне ж призначення управителя полягає у здійсненні адміністративних функцій та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Галузеве управління в областях здійснюється міністерствами та їхніми регіональними представниками.

Отже, в Республіці Болгарія створена специфічна модель організації місцевої влади. Місцеве самоврядування на муніципальному рівні поєднується з централізованим державним впливом на рівні областей. Тобто, область як адміністративно-територіальна одиниця більшою мірою використовується для статистичної звітності та акумуляції матеріально-фінансових ресурсів для вирішення спільних проблем мешканців общин, які належать до складу області.

У Конституції *Румунії* місцеве самоврядування характеризується як місцеве публічне управління. У статті 120 визначається його ключовий принцип: «публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах децентралізації, місцевої автономії та деконцентрації публічних послуг» [14]. Окремі права у системі місцевого самоврядування надаються представникам національних меншин, якщо вони складають значну частину населення адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, їм «забезпечується використання мови відповідної національної меншини в письмовій та усній формі у відносинах з органами місцевого публічного

управління та з деконцентрованими публічними службами, на умовах, передбачених спеціальним законом» [14].

Основними інститутами місцевого самоврядування в Румунії, а також адміністративно-територіальними одиницями є *жудеці* та *муніципії* (в містах) і *комуни* (в селах). Керуючись Номенклатурою територіальних одиниць Євросоюзу, окремо потрібно виділити так звані регіони розвитку, які складають рівень NUTS-2: Західний, Північно-Західний, Північно-Східний, Центральний, Південно-Західний, Південно-Східний, Південний і Бухарестський. Вони не мають жодного адміністративного статусу. Як і в інших зазначених країнах, на їх основі здійснюється статистичний облік і розподіл.

Перший рівень адміністративно-територіальних одиниць і рівень NUTS-3 складають 41 жудець і 1 окремий національний муніципалітет (муніципія) – столиця Бухарест. Другий рівень та рівень NUTS-4 в Румунії відсутні. Натомість третій рівень і рівень NUTS-5 мають розгалужену мережу. Міськими адміністративно-територіальними одиницями є муніципії. Головною вимогою до її створення є наявність не менше 15 000 мешканців. Громадам з меншою кількістю населення надається статус комун. Всього в країні нараховується 256 міст та 2686 комун. Якщо комуна набуває урбанізованого вигляду та має більше 10 000 мешканців, вона може перейти в розряд муніципії.

«Відповідно до Закону Румунії «Про місцеве самоврядування» від 23 квітня 2001 р. публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях організовано і діє на підставі принципів місцевої автономії, невтручання державної влади щодо права органів місцевого самоврядування, законності та консультацій громадян у вирішенні місцевих проблем, що становлять особливий інтерес» [1, с. 395]. Загалом структура органів місцевого самоврядування в Румунії побудована таким чином. На рівні NUTS-5 в муніципіях та комунах «органами публічного управління, за допомогою яких здійснюється місцева автономія в комунах і містах, є виборні місцеві ради та

виборні мери відповідно до закону. Місцеві ради та мери діють відповідно до закону як автономні адміністративні органи і вирішують громадські справи в комунах і містах» [14].

Місцеві ради складаються з радників, обраних терміном на 4 роки на основі загального, рівного виборчого права шляхом прямого і таємного голосування. До складу місцевої ради входить від 9 до 31 депутата. Вона збирається раз на місяць на чергові та за необхідності позачергові засідання. Принципи кількісного представництва такі: в адміністративних одиницях з населенням менше 1500 мешканців рада нараховує 9 депутатів; 1500 – 3000 мешканців – 11 депутатів; 3000 – 5000 мешканців – 13 депутатів; 5000 – 10 000 мешканців – 15 депутатів; 10 000 – 20 000 мешканців – 17 депутатів; 20 000 – 50 000 мешканців – 19 депутатів; 50 000 – 100 000 мешканців – 21 депутат; 100 000 – 200 000 мешканців – 23 депутати; 20 000 – 400 000 мешканців – 27 депутатів; більше 400 000 мешканців – 31 депутат.

«До основних повноважень місцевої ради належить: затвердження економічних і соціальних програм розвитку, документації з просторового планування; участь у розробці програм регіону, зональних програм та прикордонного співробітництва; затвердження місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і спеціальних податків; управління державним і приватним майном муніципалітету або міста; затвердження документації з озеленення населених пунктів, виділення коштів з місцевого бюджету на протипаводкові заходи, пожежі, стихійні лиха і небезпечні погодні явища; затвердження заходів щодо будівництва, ремонту і модернізації доріг, мостів, інженерно-транспортної інфраструктури, що належать місцевій громаді; затвердження технічної та економічної документації для інвестицій у місцевий розвиток і забезпечення необхідних умов для їх реалізації; забезпечення матеріальних і фінансових умов, необхідних для належного функціонування державних установ та служб освіти, охорони здоров'я, культури, молоді та спорту, захисту громадського порядку й захисту цивільного населення, протипожежного захисту; забезпечення охорони та

відновлення природного навколишнього середовища, захист, збереження, відновлення і зміцнення історичних та архітектурних пам'яток, парків і природних заповідників» [1, с. 396].

Вищою посадовою особою і виконавчим органом на муніципальному рівні є *примар* (міський чи сільський голова). Він обирається шляхом прямих виборів на основі загально-го виборчого права шляхом таємного голосування. Термін його повноважень становить 4 роки і збігається з терміном повноважень відповідної ради. Громадяни, які балотуються на посаду мера, повинні бути не молодше 23 років і проживати на території, на яку поширюються повноваження органу місцевого самоврядування. Примар бере участь у засіданнях місцевої ради. Він є підзвітним місцевій раді і повинен звітувати чотири рази на рік.

До його повноважень належать: забезпечення виконання рішень місцевої ради; забезпечення в межах своєї компетенції додержання положень Конституції, законів та інших нормативних актів; забезпечення громадського порядку через службу поліції, аварійно-рятувальну службу та органи цивільного захисту; ініціювання проведення місцевого референдуму, а також інших заходів щодо консультацій з громадськістю з найважливіших питань місцевого значення; подає місцевій раді щорічно або за необхідністю звіти про соціально-економічне становище; координація розробки місцевого бюджету і складання звіту про його виконання; інформування ради про витрачання бюджетних коштів; контроль за діяльністю комунальних служб та надання комунальних послуг; забезпечення умов для нормального функціонування закладів культури, охорони здоров'я, освіти; організація і контроль за виконанням заходів щодо соціального захисту та соціальної допомоги; забезпечення виконання національних і місцевих програм з використання робочої сили, створення нових робочих місць та організації платних громадських робіт.

На рівні адміністративних одиниць першого рівня – жудеців (повітів) органом місцевого самоврядування також є рада.

Вона є «владою публічної адміністрації для координації діяльності комунальних та міських рад з метою здійснення публічних послуг регіонального значення» [14]. Рада також обирається на 4 роки. Принципи представництва у ній такі: в жудецях з населенням менше 350 000 рада нараховує 30 депутатів; 350 000 – 500 000 мешканців – 32 депутати; 500 000 – 650 000 мешканців – 34 депутати; більше 650 000 мешканців – 36 депутатів.

«До основних повноважень ради належать: участь у розробці стратегії, прогнозів та програми соціально-економічного розвитку регіону; їх затвердження та контроль за виконанням заходів, у тому числі фінансових, необхідних для реалізації програм; координація діяльності муніципальних рад; затвердження бюджету жудецю, встановлення спеціальних податків та відрахувань з місцевих бюджетів; управління державним і приватним майном жудецю; забезпечення будівництва, обслуговування та модернізація доріг, мостів, комунікаційної інфраструктури; забезпечення матеріальних і фінансових умов, необхідних для нормального функціонування закладів культури, установ освіти, соціального обслуговування та соціальної допомоги, громадського транспорту; здійснення співробітництва з іншими органами місцевого публічного управління в країні чи за кордоном» [1, с. 397].

Очолює раду голова, який обирається прямим голосуванням населення жудецю також на 4 роки. Він бере участь у засіданнях ради, є підзвітним раді та громадянам, які його обрали, і зобов'язаний звітувати один раз на рік. Його завданнями є: загальне управління системою самоврядування на цьому рівні, контроль за виконанням бюджету, юридичне представництво ради, зв'язки зі службами жудецю, призначення адміністративного персоналу, виконання рішень ради, розгляд скарг громадян, укладання договорів від імені ради.

На цьому рівні паралельно з місцевим самоврядуванням функції представництва державної влади здійснює префект. Він призначається урядом Румунії. «Префект є представником

уряду на місцевому рівні та очолює децентралізовані публічні служби міністерств та інших органів центрального публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях. Не існує жодних відносин підпорядкованості між префектами, з одного боку, місцевими радами та прімарами, а також радами жудеців та їхніми головами, з іншого боку. Префект може оскаржити в адміністративному суді акт ради, якщо він вважає цей акт незаконним» [14]. Такі повноваження префекта дають підстави зазначити, що Румунія застосовує французьку модель місцевого самоврядування.

Найбільш розгалуженою серед країн Вишеградської групи є система місцевого самоврядування в *Республіці Польща*. Зазначимо, що реформа місцевого самоврядування стала пріоритетною для першого посткомуністичного уряду, який було сформовано у вересні 1989 року. Цілеспрямована публічна робота державних структур, консультації незалежних експертів, юристів, соціологів та психологів, урахування громадської думки сприяло тому, що вже в березні 1990 р. було ухвалено Акт про місцеве самоврядування. Основною метою його стала децентралізація, яка створила сприятливі передумови для ефективного функціонування органів публічної влади на всіх рівнях управління. Адміністративно-територіальна реформа заклала підґрунтя для трьох рівнів публічної влади і нового триступеневого територіального поділу, внесла суттєві корективи в роботу державних чиновників, підвищила престиж і довіру до виконавчої влади в цілому.

Тож першим базовим рівнем територіального устрою в Польщі стали гміни, а у січні 1999 року створюються повіти та воєводства.

З юридичної точки зору вважається, що офіційно перший етап реформ завершився прийняттям Конституції та її ратифікацією Національними Зборами 2 квітня 1997 року, що замінила т.зв. Малу Конституцію (1992 року). Відповідно до реформи на нижчих рівнях управління владу повинні були здійснювати органи місцевого самоврядування. Важливо, що в розпоря-

дження останніх були передані і необхідні владні інструменти, а це відповідні інститути та власність. Загалом територіальна децентралізація, проведена на засадах субсидіарності, стала своєрідним гарантом повернення людям прав і повноважень на управління місцевими справами. Це забезпечило більшу відкритість публічної влади шляхом надання населенню доступу до інформації, посилило контроль з боку населення за раціональним використанням фінансів, сприяло залученню органів місцевого самоврядування до планування, координації і підтримки процесів модернізації галузевих структур та відповідальності, підвищило здатність їх не тільки формувати, але й впроваджувати в життя власну політику самоврядних спільнот та нести відповідальність за стан справ в громаді.

Отже, перший рівень – це *гміна*. Основними нормативно-правовими документами, які стосуються цього рівня управління є Конституція Польщі та Закон «Про гмінне самоврядування» (березень 1990 року). Зокрема, Закон визначив устрій, сферу її повноважень, функції, компетенцію та організаційну структуру. Гміна володіє правоздатністю, здійснює публічні повноваження від власного імені і під свою відповідальність, а її самостійність захищається в судовому порядку [20].

Гміни є різними за кількістю населення. Це можуть бути як великі міста так і об'єднання сіл з невеликою кількістю мешканців. Кожен громадянин відповідної громади незалежно від свого соціального статусу є членом гміни. На практиці це означає, що органи самоврядування не можуть виключити громадянина із громади або обмежити його право на участь в управлінні місцевими справами. В реальності це створило умови, коли сама фізична особа не зацікавлена аби відмовитися від причетності до самоврядної громади.

Органи гміни: рада, війт/бургомістр/президент міста (у сільських гмінах війт, у місько-сільських – бургомістр, у великих міських гмінах – президент міста), правління [20].

Рада – орган, який ухвалює рішення і здійснює свою діяльність у формі сесій, створює постійні або тимчасові комісії,

ухвалює постанови, статут, бюджет, порядок стягнення податків і зборів, управління комунальним майном, перспективні плани благоустрою та розвитку громади тощо.

Рада гміни здійснює контроль за діяльністю правління та інших організаційних структур, створюючи ревізійну комісію. Щодо голови ради та його заступників, то обираються вони зі складу ради шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів. Депутати ради гміни обираються шляхом загальних, рівних, прямих і таємних виборів терміном на 4 роки. По статусу вони представляють виборців, підтримують постійний зв'язок із ними, вивчають їхні проблеми та вносять їх на розгляд сесії. Внутрішня організація і порядок роботи ради, депутатського корпусу і органів визначаються Законом і статутом [20].

Виконавчим органом гміни є правління. Його обирає і відкликає рада гміни. Склад правління – 3-7 членів. До його складу входять війт/бургомістр/президент міста, їхні заступники, секретарі, скарбники та ін. Рада обирає солтиса/війта чи бургомістра абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування. Заступники обираються простою більшістю голосів. Правління є виконавчим органом гміни і до його повноважень належить підготовка проєктів рішень ради, визначення засобів реалізації вже ухвалених постанов, управління майном, виконання бюджету, призначення і звільнення очільників гмінних організацій та виконання повноважень, делегованих урядовою адміністрацією.

До виконавчих органів гміни належить війт. Термін його повноважень розпочинається після обрання його радою гміни. Війтом (бургомістром, президентом міста не може бути особа без польського громадянства). Бургомістр є виконавчим органом у гміні, в якій керівні органи знаходяться у місті, розташованому на території гміни. В містах, які нараховують 100 000 жителів виконавчим органом є президент міста [20].

Війт призначає і відкликає свого заступника або заступників, визначає їх кількісний склад. Водночас не може поєдну-

вати посаду в іншій гміні, мати членство в органах місцевого самоврядування, поєднувати роботу в урядовій адміністрації, володіти мандатом депутата Сейму або сенатора. Якщо рада гміни не затверджує звіт, представлений війтом, не пізніше як за 9 місяців до закінчення його повноважень, це рівнозначно внесенню подання про референдум з питання про його відкликання. У випадку припинення терміну дії мандата війта до завершення строку скликання, оголошуються і проводяться дострокові вибори війта/бургомістра/президента міста. Припинення їх повноважень рівнозначне закінченню терміну на посаді і заступників [20].

Повноваження гміни поділяються на власні та делеговані. До власних належать завдання, які мають безпосередній вихід на забезпечення потреб населення. Назвемо окремі з них: це розвиток економічного сектору, торгівлі, охорона навколишнього середовища, розвиток комунальної сфери, громадського транспорту, забезпечення громадського порядку, охорона здоров'я, соціальна допомога населенню, надання освітніх послуг на рівні середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, організація територій, призначених для відпочинку та спортивних змагань тощо. Делеговані повноваження, спрямовані на виконання завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, зазвичай супроводжуються передачею фінансових ресурсів в розмірі, необхідному для виконання таких повноважень [20].

Гміна може також утворювати допоміжні одиниці, які управляють і користуються комунальним майном та розпоряджаються доходами з цього джерела в межах визначених статутом. Рада гміни не вправі обмежувати права сільських округів по використанню майна без згоди на це сільських зборів. Повноваження територіального самоврядування в солтистві (допоміжній територіальній одиниці гміни) здійснює сільський сход, який може обирати свою раду, а виконавчим органом є солтис (сільський староста). Керівники виконавчих органів допоміжних одиниць можуть долучатися до роботи ради гміни без права участі в голосуванні.

Завдяки реформі мешканці на рівні гміни отримали реальні можливості залучатися до процесу ухвалення рішень радою. Реалізується це право шляхом доступу до публічної інформації, урядових документів, протоколів засідань ради. На рівні гмін активно використовується така форма залучення громадян в самоврядний процес як місцевий референдум. Різноманітним є спектр питань, які виносяться на місцевий референдум. Це самооподаткування жителів гміни для суспільних цілей, розпуск ради гміни та інші значущі питання. В своїй діяльності гміни виступають в ролі працедавця, замовника, клієнта та інвестора, створюючи сприятливе середовище для підприємницької сфери. З цією метою гміни використовують як доходні інструменти так і видаткові інструменти. Реалізації їх сприяють різні агентства, центри підтримки бізнесу, технологічні парки, кредитні фонди. Значну увагу гміни приділяють стратегії формування позитивного іміджу громади та промоції (просування) його до потенційних інвесторів.

Порядок утворення, об'єднання, ліквідація гмін, установлення меж і назв, а також місце розташування їх органів здійснюється розпорядженням Ради Міністрів після консультацій з мешканцями. Водночас діяльність гміни не є безконтрольною і підпадає під постійний нагляд з боку Прем'єр-міністра та воєводи, а з питань фінансової діяльності – регіональної рахункової палати. Рішення гміни, що суперечать законодавству визнаються недійсними. У випадку неодноразового порушення радою гміни Конституції, Сейм за поданням Прем'єр-міністра може ухвалити рішення про її розпуск.

Загалом організація роботи гмін свідчить, що вони утвердилася як один із найбільших надавачів послуг на місцевому рівні і стали надійним партнером для своїх громадян в країні, сприяли активізації інститутів громадянського суспільства.

Починаючи з 1997 року, в країні поновилася дискусія щодо проведення адміністративної реформи, а з 1998 року за рішенням парламенту було створено два додаткові рівні самоврядування: повіти (округи) та воєводства (області), що

стало продовженням реформ, розпочатих 1990 року. Тож наступною адміністративно-територіальною одиницею та одиницею самоврядування є повіт. По суті це вища, незалежна самоврядна одиниця, діяльність якої визначено Законом «Про повітове самоврядування» (червень 1998 р.). Всі громадські завдання повіт виконує від свого імені і під свою відповідальність, задовольняючи ті потреби людей, які не в змозі задовольнити гміни.

Утворення повітів відбувалося при врахуванні низки критеріїв: щільність районів, які утворюють повіт, їх економічна і господарська складова; кількість населення; наявність ресурсного потенціалу; наявність транспортної інфраструктури; (наскільки швидко можна добратися з одного населеного пункту в інший в рамках повіту); наявність розвиненої інфраструктури та наскільки те чи інше місто здатне виконувати функції центру повіту та наскільки спроможне задовольнити доступ населення до послуг, які вони потребують.

Громадські завдання, які поставлені перед повітом, розподіляються аналогічно, як це відбувається в гміні, на власні та делеговані. Щодо власних, то виконуються вони за рахунок власних коштів, а делеговані, зазвичай, фінансуються тим органом, який їх делегує. Назвемо окремі завдання, які вони забезпечують. Це робота закладів освіти, охорони здоров'я, соціальна допомога населенню, сприяння розвитку сільського господарства, культури, транспорту, утримання в належному стані доріг, розвиток житлового будівництва, охорона навколишнього середовища, водного господарства, громадського порядку та створення безпекового простору для людей тощо. До виключної компетенції ради повіту належать питання ухвалення локальних правових актів, статуту повіту, обрання і відкликання правління, визначення напрямків діяльності правління повіту, ухвалення бюджету повіту, ставок податків і зборів в рамках визначених законом, отримання позик і кредитів, вступ до спілок, співпраця із іншими повітами та гмінами тощо.

Виконання всіх завдань здійснюється через відповідні органи: раду повіту та правління повіту. Утворюючи самоврядну громаду, населення водночас формує представницький орган – раду повіту, яка обирається на 4 роки і є нормотворчим та контролюючим органом. Мандат депутата повіту не може поєднуватися із мандатом гміни чи воєводства. Зі свого складу рада формує постійні та тимчасові комісії. Рада також обирає голову ради, його заступників абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування. Рішення ради є обов'язковими для всіх суб'єктів, що здійснюють свою діяльність на території повіту. Виключним завданням голови ради є організація роботи ради, ведення її засідань. Засідання ради проводяться сесійно. Рада також контролює діяльність правління, повітових організаційних одиниць. З цією метою утворює ревізійну комісію. Внутрішня організація і порядок роботи ради і постійних комісій визначається статутом та регламентом роботи повітового старости, який ухвалюється на сесії ради [21].

Виконавчим органом повіту є правління повіту, яке виконує рішення повіту і завдання повіту, передбачені законодавством. До його складу входять: староста, заступники та інші члени. Кількісний склад правління визначається статутом повіту за поданням старости. Староста та заступники обираються радою шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів. Рада призначає та відкликає скарбника та секретаря повіту. Правління безпосередньо підпорядковується раді повіту і виконує завдання, передбачені законодавством про повітове самоврядування [21].

Староста правління організовує роботу правління, вирішує поточні питання життєзабезпечення населення повіту. Водночас є керівником повітової адміністрації – староства і несе відповідальність не тільки за виконання своїх обов'язків, але й своїх підлеглих [21].

Загалом до складу повітової адміністрації входять: староство, його підрозділи, повітові служби, організаційні структури, що здійснюють свою діяльність на території повіту.

Кожен повіт має власну стратегію розвитку. Щорічно Центр регіональних студій (м. Варшава) проводить порівняльний аналіз повітів та оприлюднює їхній рейтинг. Використовується при цьому такий інструмент як коефіцієнт потенціалу розвитку повіту. Критеріями його є: економічна ситуація, економічна та громадська активність населення, наявність розвинутої місцевої інфраструктури, привабливість для людей. Завдяки рейтингу громадяни Польщі як і громадяни інших країн, дізнаються про найбільш привабливі міста та повіти, в яких створені найкращі умови для проживання.

На підставі вищезазначеного можна стверджувати, що органи повіту, а це рада, її комісії, староство, організаційні одиниці та служби, разом із населенням не дублюючи завдань із гміною та воєводством, спільно докладають зусиль для забезпечення добробуту населення та вищого рівня їх життя.

27 липня 1998 року Президент Республіки Польща підписав ухвалений Сеймом закон, згідно якого було запроваджено зміни до адміністративно-територіального поділу країни. Відповідно до Закону з січня 2000 року на карті країни з'явилося 16 воєводств, замість 49. Це засвідчило про завершення формування триланкової моделі самоврядування: гміна-повіт-воєводство (NUTS-5, NUTS-4, NUTS-3), що позитивно вплинуло на ефективність владних структур та довіру до них з боку населення місцевих спільнот. Новоутворені воєводства стали найбільшим територіальним утворенням, створені для здійснення громадського адміністрування і є регіональною самоврядною спільнотою.

Третій рівень – воєводства. Їхня компетенція поділяється між державною адміністрацією (воєводою) та місцевою виконавчою владою. Маючи двоїсту природу, вони водночас виступають як представники структури державної адміністрації: урядової та представляють регіональну самоврядну громаду. Основними актами, які регулюють внутрішній устрій одиниці місцевого самоврядування та структуру адміністрації органів місцевого самоврядування є Закон «Про самоврядування воє-

водства», статут, план роботи сеймика, регламент. Принципи та режим виконання канцелярських процедур визначаються розпорядженням Голови Ради Міністрів (Прем'єр-міністра).

Представником центрального уряду у воєводстві є воєвода, якого призначає і звільняє Прем'єр-міністр. Як представник уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, за її цілісність та непорушність, відповідає за реалізацію її політики на цьому рівні управління, контролює реалізацію завдань центральною адміністрацією, органами місцевого самоврядування, координує виконання завдань в сфері оборони та безпеки країни на цій території, здійснює посередницькі функції. Також здійснює нагляд за роботою ради міста та її керівника (маршалка). Може анулювати дії ради, коли вони суперечать закону, контролює витрачання коштів, а також питання служби в армії, роботу залізниць, збір податків, надання поштових послуг, здійснює контроль за дотриманням громадянських прав. Забезпечує також видання загальних правових актів, що мають важливе значення для здійснення державної політики та відповідає за відшкодування збитків від стихійного лиха. Повний перелік повноважень та компетенції воєводи визначено у відповідному Законі про самоврядування воєводства. Водночас він є підзвітним центральному уряду, зосереджуючи свою увагу на тому, щоб діяльність гмін, повітів і воєводств здійснювалася у правовому полі. Такий алгоритм співпраці забезпечує узгодженість політики уряду з місцевими умовами, діями органів місцевого і регіонального самоврядування та відкриває шлях до застосування комплексного підходу в реалізації державної політики на всіх рівнях управління.

Воєвода здійснює нагляд за органами територіального самоврядування, співпрацює з сеймиками з питань соціально-економічного розвитку, благоустрою території воєводства, охорони довкілля та задоволення інших колективних потреб мешканців воєводства. З цією метою координує діяльність територіальних органів урядової адміністрації з роботою сейми-

ків відповідно до напрямків політики держави, погоджує напрямки і форми спільних ініціатив, розглядає адресовані йому пропозиції, думки сеймику. Не менш двох разів на рік надає сеймику загальну інформацію про свою діяльність, у першу чергу щодо нагляду за органами територіального самоврядування. Воєвода має право зупинити дію постанови, ухваленої радою гміни. Якщо після повторного розгляду рада не враховує зауваження воєводи, то він може скасувати постанову. Своєю чергою рада гміни може оскаржити це рішення в адміністративному суді. У випадку неодноразового порушення радою гміни Конституції і законів, Сейм за пропозицією Голови Ради Міністрів може розпустити раду [22].

За пропозицією воєводи сеймик може розпустити і правління гміни в разі порушення ним Конституції чи законів. При нездатності органів гміни здійснювати покладені на них обов'язки, неефективності їх роботи Голова Ради Міністрів може призупинити дію ради і правління гміни і встановити за пропозицією воєводи правління комісара терміном на два роки. Урядовий комісар здійснює покладені на нього повноваження. У сфері фінансів контроль здійснюється виключно рахунковими палатами.

Органи адміністрації воєводства не здійснюють контролю за гмінами і повітами, вони не виступають в статусі вищого рівня в державному управлінні, зосереджуючись на виконанні власних повноважень та ухвалюючи локальні рішення, які є обов'язковими на всій території воєводства [22].

Органи місцевого самоврядування діють згідно Закону «Про самоврядування воєводства». Їх сферою діяльності є виконання тих громадсько-публічних завдань, які не належать до компетенції органів урядової адміністрації.

Структура органів місцевого самоврядування воєводства включає: сеймик як законодавчий орган воєводського самоврядування. Термін його дії становить чотири роки. Депутати сеймика обираються шляхом прямих виборів. Кількісний склад сеймиків визначається окремим законом про вибори. До

виключної компетенції цього органу належать: ухвалення рішень, які стосуються відповідного воєводства, управління комунальним майном, власністю, порядок отримання позик, кредитів, обрання та відкликання правління воєводства, ухвалення стратегії розвитку, фінансові питання, місцеві збори і податки, визначення пріоритетів закордонної співпраці. Повний перелік виключних повноважень сеймика визначено відповідними статтями вищезазначеного Закону. Депутати сеймику обирають із свого складу голову сеймика абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування. Обирають віце-голів сеймику. Голова сеймику здійснює загальне керівництво роботою сеймику, головує на його засіданнях, В окремих випадках може доручити виконання власних функцій одному із віце-голів сеймику [22].

До виключної компетенції сеймика належить: ухвалення локальних нормативних актів, стратегічного розвитку воєводства, програм розвитку, ухвалення бюджету воєводства, податків і зборів, обрання та відкликання правління воєводства, ухвалення статуту, річних та багаторічних програм, благоустрою, затвердження напрямів регіональної політики, програми розвитку воєводства, планів благоустрою, програм розвитку, пріоритетних напрямів закордонної співпраці тощо [22].

Для управління сеймик обирає правління як виконавчий орган самоврядування у воєводстві. Правління очолює маршалок, який призначається сеймиком. До його складу входять маршалок воєводства, як його голова, віце-маршалки та члени. Всього п'ять осіб. Маршалок у своїй роботі керується виключно принципами законності та відповідальності перед самоврядною спільнотою, головує на засіданнях правління, організовує роботу правління, представляє інтереси воєводства за його межами, несе повну відповідальність за функціонування адміністрації. Уряд воєводства спрямовує свою діяльність на стимулювання і підтримку економічного розвитку воєводства, в той час як органи місцевого самоврядування відповідають за регіональну політику в окремих сферах. До них віднесе-

ні завдання у сфері освіти, вищої школи, охорони здоров'я, культури, збереження навколишнього середовища, боротьба із безробіттям, стимулювання місцевого ринку. До їх сфери віднесені і питання, що стосуються збереження традицій, культурних цінностей, навколишнього середовища, сприяння економічному розвитку, підвищенню конкурентоспроможності та інновацій в економіці, раціонального використання природних ресурсів тощо. Зазначимо, що стратегія розвитку воєводства реалізується через різноманітні програми, які реалізуються в таких сферах як освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога, модернізація сільських районів, охорона навколишнього середовища, водне господарство, громадські дороги та транспорт, громадська безпека, розвиток місцевого ринку тощо. До безпосередніх завдань правління належить виконання рішень сеймику, розпорядження майном, підготовка бюджету і його виконання, підготовка проєктів стратегії розвитку воєводства, програм регіонального розвитку, організація співпраці із структурами регіонального самоврядування, міжнародними регіональними об'єднаннями, управління, координація та контроль діяльності воєводських адміністративних одиниць, ухвалення регламенту адміністрації маршалка. Органи місцевого самоврядування виконують окремі завдання, доручені урядовою адміністрацією. В цьому випадку нагляд за реалізацією цих завдань здійснюється воєводою. Як засвідчує практика, на рівні воєводства реально відбулося поєднання місцевих та національних інтересів [22]. Існуючий розподіл компетенції та функцій державних і самоврядних органів, відсутність дублювання у сферах їх повноважень сприяє на належному рівні забезпеченню життєдіяльності населення місцевих спільнот, розвитку самоврядних структур з найбільшою користю для людей.

Важлива роль у забезпеченні роботи самоврядних інституцій на рівні гміни, повіту і воєводства належить Прем'єр-міністру, Міністерству внутрішніх справ республіки. Так, згідно Конституції Польщі місцеве самоврядування є суб'єктом, ві-

докремленим від держави, який виконує завдання на власний розсуд і під власну відповідальність. У державі не існує організаційної залежності та підлеглості між різними рівнями управління, а урядова адміністрація не уповноважена самостійно наділяти будь-якими дорученнями органи місцевого самоврядування. Ключова роль безпосередньо тут належить Прем'єр-міністрові, який реєструє статuti органів місцевого самоврядування, має право внесення до сейму пропозицій щодо ліквідацію гмін, розпуску її органів та встановлення комісарського правління, а також призначення голови та колегії рахункових палат для здійснення нагляду за використанням матеріально-фінансових ресурсів.

Втручання центральних структур, включаючи і воєводу, в роботу органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у випадках, коли якась подія або явище набувають загрозливого характеру або кризового стану для інституту місцевого самоврядування та у ситуації, коли органи місцевого самоврядування порушують встановлений в країні правовий порядок. Прем'єр-міністр виконує повноваження у сфері місцевого самоврядування через Міністерство внутрішніх справ та адміністрації.

У підсумку можна стверджувати, що правовідносини уряду країни і місцевого самоврядування вибудовані не на засадах правлячих і підлеглих суб'єктів, а як відносини рівноправних, незалежних інституцій публічного права, які наділені власними повноваженнями, функціями, сферою діяльності і відповідальності. Налагоджена співпраця та партнерські відносини місцевого самоврядування та уряду стали важливим підґрунтям ефективного функціонування всієї публічної влади в країні, забезпечило позитивний баланс позитивних перетворень на всіх рівнях управління.

Практика організації місцевого управління, яка започаткована в 1990-х роках масштабною реформою на принципах децентралізації та субсидіарності і яка в подальшому закріпилася в цілій низці нормативно-правових документів, вклю-

чаючи Конституцію Республіки Польща, заклала підвалини демократичному управлінню, відкрила можливості для населення здійснювати контроль за діяльністю влади на всіх рівнях управління, стимулювала ефективне використання місцевих коштів, і що, найголовніше, зміцнила у людей відчуття реальних господарів на своїй території.

Місцеве самоврядування за роки становлення підтвердило свою здатність і спроможність вирішувати питання місцевого значення, стало важливим чинником розвитку Республіки Польща, якій вдалося створити модель місцевого самоврядування за загальноновизнаними європейськими стандартами та у 2004 році з іншими країнами набути повноправного членства в європейській спільноті.

* * *

Сучасна практика функціонування демократичної політичної системи базується на розгалуженій системі місцевого самоврядування. Особлива увага цьому питанню приділяється основними європейськими інституціями – Європейським Союзом та Радою Європи. Ними ухвалено цілий ряд нормативних актів, які визначають принципи функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, Європейські хартії міст, Європейська хартія регіональних або мов меншин, Європейська ландшафтна конвенція, Європейська хартія про участь молоді у муніципальному та регіональному житті тощо. Їх суттєвою характеристикою є визначення демократичних засад функціональної та організаційної побудови системи місцевого самоврядування.

Країни Центральної та Східної Європи, обравши демократичну трансформацію як свій стратегічний пріоритет, синхронізували її з європейською інтеграційною спрямованістю

зовнішньої політики. Важливим складником цих процесів стала розбудова міцної системи місцевого самоврядування, яка обов'язково має базуватися на засадах демократії. Тому фактично одночасно зі зміною конституційного ладу у цих державах було ухвалено закони про місцеве самоврядування. В їх основу було покладено зазначені міжнародно-правові акти, а також основні принципи організації і функціонування місцевого самоврядування європейських держав, відображені у різних моделях.

Як свідчить аналіз законодавства колишніх соціалістичних країн про місцеве самоврядування, у більшості випадків було використано англо-саксонську модель. Вона передбачає функціонування місцевих самоврядних органів як автономних владно-публічних інститутів, а також відсутність представників державної влади на місцях. Взаємодія між цими гілками влади будується на основі контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на предмет дотримання ними законодавства держави. У разі порушення ними норм законів, центральні органи зупиняють дію місцевих нормативних актів. За такої системи відносин діє практика розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть координувати та узгоджувати свою діяльність між собою, а також створювати для цього різні форми асоціацій. Голови територіальних громад можуть запрошуватися на засідання органів законодавчої та виконавчої влади, коли розглядаються питання регіональної та місцевої політики.

Кількісно органи місцевого самоврядування визначаються відповідно до чисельності населення регіону чи територіальної громади. Як правило, не має чіткої обумовленості щодо виборчої системи. Здебільшого вона є мажоритарною, за якої конкретні депутати обираються у визначених округах. Тобто, виборці знають, хто є їхнім представником і до кого слід звертатися в разі потреби. Голови регіональних органів місцевого самоврядування обираються депутатським складом. Щодо

голів територіальних громад, то застосовуються різні підходи. Вони можуть також обиратися депутатами представницького органу або безпосередньо населенням. У цьому разі вони відчують більшу свободу дій. У відносинах між депутатським корпусом і головами громад діє своєрідна система стримувань і противаг. Звичайно, вона може ефективно працювати лише за умов, коли обидва владних суб'єкта працюють виключно в рамках своїх повноважень і керуються нормами закону та інтересами мешканців громади.

Ще одним важливим аспектом, який визначає функціонування системи місцевого самоврядування, є розробка чітких критеріїв розподілу адміністративно-територіальних одиниць за їхнім статусом. В рамках Європейського Союзу було розроблено Номенклатуру територіальних одиниць для статистики (NUTS). Це стандарт геокодування складових адміністративно-територіального устрою держав для реалізації завдань статистичного обліку. В ньому передбачено п'ять типів адміністративно-територіальних одиниць, які відображають всі існуючі варіанти. Але на практиці застосовуються лише деякі з них. Так, реально представлені рівень NUTS-3, до якого належать територіальні утворення, які склалися історично, мають внутрішні соціально-економічні, культурні зв'язки та певні принципи регіональної ідентичності (воєводства, краї, області, округи), а також рівень NUTS-5, який складається з територіальних громад (комуни, муніципалітети, гміни, громади). Проміжна ланка, NUTS-4, у реальному вимірі існує лише в Польщі у вигляді повітів. У решті країн такі утворення існують чисто номінально і не мають організаційного представництва. Це питання є досить актуальним для сучасної України у контексті розбудови оптимальної моделі місцевого самоврядування та доцільності існування районної ланки в його структурі. Практика зазначених країн не має однозначної відповіді. Але те, що більшість країн від неї відмовилася, свідчить про відсутність обґрунтованої необхідності її існування. Актуальним також є питання про збереження місцевих органів державної влади.

Отже, міжнародно-правові акти щодо місцевого самоврядування мають більшою мірою рекомендаційний характер. І практика країн Центральної та Східної Європи, спираючись на запропоновані у них принципи, все таки більше орієнтується на свої специфічні властивості. На думку авторів, аналогічного підходу слід дотримуватися при формуванні національної системи місцевого самоврядування. Вирішальним же чинником тут має бути чітка підпорядкованість представників місцевих владно-публічних органів вимогам закону та інтересам територіальних громад.

Джерела і література

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. 628 с.
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. URL: <https://surl.li/udqrbc>
3. Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. <https://surl.li/vgxaqu>
4. Європейська хартія міст. URL: <https://rm.coe.int/ref/CHARTER/URBAINE>
5. Європейська хартія міст II. (Маніфест нової урбаністики). URL: <https://rm.coe.int/-ii-/168071a868>
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: <https://surl.li/mydeay>
7. Закон «Про краї» (Чеська Республіка). URL: <https://surl.li/zhogij>
8. Закон «Про общі» (Чеська Республіка). URL: <https://surl.li/szmlif>
9. Закон «Про органи місцевого самоврядування Угорщини». URL: Закон CLXXXIX від 2011 року
10. Закон «Про муніципальну установу» (Словацька Республіка). URL: <https://surl.li/djcxhz>
11. Закон «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» (Республіка Болгарія). URL: <https://surl.li/obefqi>

12. Закон «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія». URL: <https://surl.gd/мруbnq>
13. Конституція Республіки Болгарії. URL: <https://www.parliament.bg/bg/const>
14. Конституція Румунії. URL: <https://www.constitutia.ro/const.htm>
15. Конституція Словацької Республіки. URL: <https://surl.gd/erhvwz>
16. Конституція Угорщини. URL: <https://surl.gd/bhnvbp>
17. Конституція Чеської Республіки. URL: <https://surl.li/dbxlag>
18. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О.М., 2018. 84 с.
19. Регламент Європейського Союзу № 1059/2003 щодо створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики. URL: <https://surl.gd/ceesur>
20. Польща. Закон про гмінне самоврядування. URL: <https://surl.li/zlceee>
21. Польща. Закон про повітове самоврядування. URL: <https://surl.gd/apjvio>
22. Польща. Закон про самоврядування воєводства. URL: <https://surl.li/klgdwh>

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Визначте положення європейських міжнародно-правових актів, які характеризують місцеве самоврядування як демократичний інститут.
2. Визначте принципи класифікації адміністративно-територіальних одиниць країн-членів Європейського Союзу.
3. Визначте роль міст у житті сучасних суспільств згідно Європейських хартій міст.
4. Розкрийте сутність організаційної та функціональної будови системи місцевого самоврядування Чеської Республіки.
5. Поясніть принципи функціонуванні органів місцевого самоврядування Угорщини.
6. Визначте особливості діяльності органів місцевого самоврядування Словацької Республіки.
7. З'ясуйте роль органів місцевого самоврядування Республіки Болгарія у здійсненні публічної влади на місцевому рівні.
8. Поясніть принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади в Румунії.
9. Розкрийте сутність трирівневої системи місцевого самоврядування в Польщі.
10. Визначте, яким моделям (англо-саксонській чи континентально-європейській) відповідають системи місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи. Відповіді поясніть.

РОЗДІЛ 3.

ФІНАНСОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

- 3.1. Механізми фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Міжбюджетні трансферти.*
- 3.2. Власні доходи в структурі місцевих бюджетів. Місцеві податки і збори.*

3.1. Механізми фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Міжбюджетні трансферти

Ефективність реформи децентралізації значною мірою залежить від збалансованої реалізації її трьох основних аспектів – політичного, адміністративного та фінансового.

Основний зміст початкового етапу реформ децентралізації, які розпочалися в країнах Східної Європи на початку 90-х років ХХ століття, полягав у реорганізації територіального устрою, а саме: скороченні кількості адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. Наступний крок – зміна внутрішньої структури новостворених територіальних одиниць шляхом «посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов’язкових «раціональних» методів планування; зміни у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в політичних системах відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики» [1, с. 48].

Фінансова складова процесу реформування, яка була визначена законодавчими актами про місцеве самоврядування відповідних країн, що містили обов’язкові розділи про фі-

нансову основу місцевого самоврядування, передбачала перерозподіл бюджетних функцій, розширення сфери фінансової компетенції місцевих органів влади, що дало можливість останнім посилити свою спроможність у зборі податків та забезпеченні себе альтернативними джерелами фінансування. Передусім це мало важливе значення для формування місцевих бюджетів, від наповнення яких напряду залежали можливості регулювання господарських процесів, розвиток культури і освіти, нівелювання соціальних конфліктів, працевлаштування населення та розв'язання багатьох нагальних проблем місцевих громад.

Аналіз систем місцевих бюджетів свідчить про їхню різноманітність, що зумовлена історичними традиціями, особливостями законодавства, яке визначає розміри і форми державного контролю за місцевими фінансами, рівнем і компетенціями місцевих фінансових органів, а також відносинами між місцевими бюджетами та банківським сектором. І хоча досліджувані країни за багатьма із цих параметрів різняться між собою, водночас вони мають значну кількість схожих проблем, що стосуються сфери місцевих фінансів: постійне зростання бюджетних видатків, потреба у збільшенні субсидій, що признаються з центрального державного бюджету, реформування податкової системи, розширення форм фінансової підтримки місцевих товаровиробників і використання зовнішніх джерел фінансування.

Загалом місцеві бюджети можна поділити на два самостійні функціональні види: поточні (адміністративні) бюджети та бюджети розвитку (інвестиційні бюджети), кожен із яких має власні доходи і видатки.

Доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок:

- місцевих податків та зборів;
- платежів;
- загальних субсидій, що надаються державною владою;
- деяких інших доходів.

Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок:

- банківських кредитів;
- муніципальних (комунальних) позик;
- інвестиційних субсидій, що надаються державною владою;
- деяких інших джерел

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовуються на:

- утримання соціально-культурної сфери;
- адміністративні витрати;
- соціальний захист;
- виконання делегованих повноважень;
- сплату витрат з боргу місцевої влади.

Видатки бюджету розвитку спрямовуються на:

- розвиток соціальної інфраструктури;
- капітальні вкладення;
- придбання устаткування й оснащення,
- інші інвестиційні програми;
- сплату основної частини боргу місцевих органів влади [2,

с. 109].

Зупинимось детальніше на доходах місцевих бюджетів, які, в узагальненому вигляді, мають чотири основні складові: міжбюджетні трансферти, позики та облігації, податки, неподаткові доходи.

У країнах Східної Європи значну частину місцевих бюджетів через їх постійну дефіцитність забезпечують *міжбюджетні трансферти* – фінансові потоки від центральних органів влади до місцевих органів влади для підтримки конкретних витрат або загальних бюджетних потреб.

Значна питома вага трансфертів у формуванні місцевих бюджетів визначається багатьма факторами. Передусім варто говорити про історичне підґрунтя, пов'язане із переходом країн Східної Європи від централізованої планової економіки, характерної для їх соціалістичного укладу в минулому, до ринково-орієнтованих систем. Під час цього переходу місцеві органи влади успадкували слабкі фінансові системи та не мали інституційної спроможності самостійно генерувати значні доходи та

управляти ними. Отже, трансфери між державним та місцевими бюджетами стали необхідним мостом для забезпечення безперервності надання необхідних послуг на місцевому рівні.

Серед іншого, варто відзначити розбіжності в регіональному розвитку, адже заможніші регіони мають більше можливостей податкових надходжень, тоді як економічно відсталі регіони для фінансування основних послуг змушені звертатися до державних субсидій; вузьку податкову базу та обмежені повноваження щодо встановлення податків; необхідність забезпечення соціальної і політичної стабільності, адже недостатнє фінансування місцевих бюджетів може призвести до громадського невдоволення, хвилювань та послаблення довіри до органів влади; можливість для органів місцевого самоврядування інвестувати в проєкти, які можуть не відразу бути прибутковими, але мають вирішальне значення для довгострокового регіонального розвитку; необхідність відповідати стандартам ЄС, що вимагає значних інвестицій у такі сфери, як захист навколишнього середовища, інфраструктура, управління тощо.

Звертаємо увагу на те, що для позначення міжбюджетних трансфертів у країнах Східної Європи може використовуватися узагальнюючий термін «грант».

Міжбюджетні трансфери можна поділити на:

- умовні (цільові) та безумовні (нецільові): *умовні* – призначені для конкретних цілей (зазвичай для реалізації певних програм чи проєктів), місцеві органи влади повинні звітувати про те, як використовуються ці кошти, і дотримуватися встановлених умов; *безумовні* – надають місцевим органам влади право на власний розсуд використовувати їх, що дозволяє їм задовольняти потреби та пріоритети, які залежать від конкретного контексту;

- обов'язкові та дискреційні: *обов'язкові* – це юридичні, засновані на правилах зобов'язання уряду, який видає грант; це вимагає, щоб розмір гранту та умови, за яких він має бути наданий, були визначені в законі або виконавчому декреті, і щоб ці умови були одночасно необхідними і достатніми; такими є більшість грантів, які надаються органам місцевого самовря-

дування. Розмір *дискреційних* грантів та умови, за яких вони надаються, не визначаються правилами, а вирішуються на спеціальній, дискреційній (тобто на власний розсуд) основі. Вони часто мають тимчасовий характер і включають, наприклад, гранти на конкретні інфраструктурні проєкти або екстрену допомогу в зоні стихійного лиха.

– співфінансовані та неспівфінансовані: *співфінансовані* – це трансферти, які надаються місцевим органам влади за умови, що вони виділять частину власних коштів для фінансування проєкту чи програми; частка співфінансування зазвичай визначається заздалегідь (наприклад, 50/50, 30/70 тощо); *неспівфінансовані* – це трансферти, які надаються місцевим органам влади без вимоги додаткового співфінансування з їхнього боку; ці кошти можуть бути використані або на визначені цілі (умовні гранти), або на розсуд місцевої влади (безумовні гранти).

– загального призначення та блокові: *загального призначення* – це безумовні трансферти, які надаються місцевим органам влади без визначення конкретних цілей чи напрямків їх використання; *блокові* – це умовні трансферти, які надаються для фінансування широкої сфери послуг чи програм, наприклад, освіти, охорони здоров'я або розвитку інфраструктури.

– поточні та капітальні: *поточні* – це гранти, призначені для фінансування поточних витрат місцевих органів влади, необхідних для забезпечення їхньої діяльності та надання послуг населенню, покривають щоденні операційні витрати, такі як заробітна плата працівників, закупівля матеріалів, утримання установ (шкіл, лікарень, адміністративних офісів), кошти використовуються протягом короткого періоду (зазвичай фінансового року); *капітальні* – це гранти, спрямовані на фінансування довгострокових інвестиційних проєктів, які створюють або поліпшують основні засоби виробництва та інфраструктуру, використовуються для будівництва, реконструкції або модернізації об'єктів, які сприяють економічному та соціальному розвитку, фінансують проєкти з тривалим життєвим циклом (зазвичай кілька років).

Зазвичай на розподіл міжбюджетних трансфертів впливають такі фактори, як кількість населення місцевої громади, її економічні показники та політичні міркування грантодавців.

У країнах Східної Європи міжбюджетні трансферти зазвичай реалізуються через перерозподіл податкових надходжень, систему податкового вирівнювання, дотації загального призначення та спеціальні, цільові субсидії.

У *Болгарії* місцеві фінанси регулюються Законом про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію [3], Законом про муніципальні бюджети [4] і Законом про місцеві податки і збори [5]. Країна має низький рівень фіскальної децентралізації, нижчий за середній рівень ЄС. Хоча регіони визначаються як адміністративні одиниці, муніципалітети є єдиним субнаціональним рівнем державного управління з фінансовою автономією. Муніципалітети, на відміну від регіонів, мають власний бюджет і можуть отримувати власні доходи.

Доходи до муніципального бюджету складаються з:

- власних доходів від місцевих податків, місцевих зборів, послуг і прав, наданих муніципалітетом, муніципальної власності, штрафів і майнових санкцій, відсотків і неустойок, інших надходжень;

- державних трансфертів: субсидій, дотацій, безвідсоткових позик із центрального бюджету для фінансування витрат, включаючи податок на додану вартість, до їх відшкодування за затвердженими проєктами та програмами, фінансованими Європейським Союзом;

- трансфертів між розпорядниками бюджетних кредитів [4].

Болгарія належить до країн з високою дотаційною залежністю (вимірюється співвідношенням міжбюджетних трансфертів до загальних доходів місцевих бюджетів). Сучасна система міжбюджетних трансфертів була запроваджена в 2003 році й до сьогодні вона має тенденцію до зростання залежності муніципалітетів від державних субсидій: якщо, наприклад, у 2015 році державні трансферти складали 59% муніципальних доходів, то наприкінці 2020 року частка трансфертів у муніципальних доходах досягла 68%, а у 2021 році – уже 70,5% [6, с. 17].

Болгарським законодавством для муніципалітетів передбачено три основні гранти:

- *загальний грант* на делеговані державою повноваження (близько 75% усіх трансфертів) спрямований на фінансування поточних делегованих державою видатків, що стосуються переважно освіти (початкової та середньої), соціального захисту та охорони здоров'я; його розмір визначається на основі нормативів і натуральних показників; муніципалітети мають обмежену автономію у його використанні, хоча при цьому мають повноваження розпоряджатися невитраченими коштами в наступному фінансовому році;

- *цільовий грант* на капітальні видатки (близько 10%); суми, що перерозподіляються, базуються на таких критеріях, як кількість населення, кількість міст, розмір муніципальної території та протяжність доріг;

- *загальний грант вирівнювання* (близько 6%) для забезпечення «мінімального рівня» надання місцевих послуг кожним муніципалітетом; визначається щорічно в ході переговорів між міністром фінансів і Національною асоціацією муніципалітетів Республіки Болгарія; відповідно до закону його розмір не повинен бути нижчим за 10% усіх власних доходів муніципалітету за попередній фінансовий рік; субсидія призначається за дуже складною методикою, яка часто змінюється, а деякі критерії розподілу створюють неправильні стимули для муніципального управління фінансами та політики доходів [7].

Загалом співвідношення міжбюджетних трансфертів у фінансуванні місцевих послуг має такий вигляд: освіта – 94%, соціальні послуги – 85%, охорона здоров'я – 78%, оборона та безпека – 73%, муніципальна адміністрація – 51%, культура – 35%, господарська діяльність та послуги – 21%, громадські роботи та комунальні послуги – 0,3%, інші витрати – 0,1% [6, с. 20].

Враховуючи той факт, що освіта і соціальне забезпечення є двома основними місцевими послугами, висока залежність від субсидій у цих секторах суттєво впливає на муніципальну автономію. Натомість охорона здоров'я і безпека, які також

значною мірою забезпечуються за рахунок державних дотацій, мають незначну вагу серед переліку місцевих послуг, тому висока субсидія не має значного впливу на муніципальну автономію. У той же час громадські роботи та комунальні послуги, як друга за величиною стаття видатків місцевих бюджетів, не отримують дотацій з державного бюджету, але органи місцевого самоврядування у даному випадку мають можливість користуватися коштами Європейського Союзу.

Отже, діюча система розподілу грантів спрямована на забезпечення мінімального рівня послуг у всіх громадах, проте вона не враховує відмінності в місцевих умовах, що знижує ефективність управління. Розмір вирівнювальної субсидії залишається незначним і не створює стимулів для фінансової самостійності муніципалітетів.

Основними нормативно-правовими актами у сфері місцевих фінансів Румунії є Закон про місцеве публічне управління [8], який регулює загальні риси самоврядування та автономії, а також Закон про місцеві державні фінанси [9], який встановлює правила щодо доходів і витрати на місцевому рівні.

Румунське законодавство визначає такі категорії місцевих доходів:

- власні доходи, які включають місцеві податки (особливо різні види податків на майно) та квоти податку на прибуток;
- надходження від податку на додану вартість;
- трансферти з державного бюджету зі спеціальним призначенням;
- пожертви та спонсорська допомога;
- суми, отримані від Європейського Союзу та/або інших донорів [9].

Більшість цих ресурсів (квоти податку на прибуток, надходження від податку на додану вартість, трансферти з цільовим призначенням та асигнування з резервного фонду бюджету) збираються центральними фіскальними органами і щомісяця перенаправляються до місцевих бюджетів з метою забезпечення видатків на місцеві інтереси. Ці доходи мають певні особливос-

ті, а спосіб їх зарахування до місцевих бюджетів визначається законодавчо окремо в кожному конкретному випадку [10, с. 65].

– *Надходження від податку на додану вартість*: спрямовуються на фінансування певних видатків, що використовуються для покриття витрат, які передані з центрального рівня влади до місцевих органів. Доходи від ПДВ використовуються для покриття конкретних видатків, таких як реконструкція та утримання місцевих доріг, будівництво інфраструктурних об'єктів, закупівля певних товарів для соціальних або освітніх програм. Рівень надходжень від ПДВ визначається різними факторами на основі законодавчо встановлених показників, таких як протяжність доріг місцевого значення у випадку фінансування ремонту доріг, кількість спортивних залів, дозволених до будівництва в сільській місцевості, кількість школярів тощо.

– *Цільові трансферти* – це трансферти, які надходять від центрального уряду (через галузеві міністерства) до місцевих органів влади для фінансування конкретних сфер або проєктів, які місцеві органи влади повинні реалізовувати (наприклад, освіта, охорона здоров'я, інфраструктура), але потребують фінансової допомоги для їх фінансування та впровадження. Перелік сфер, які отримують ці трансферти, визначається щорічними законами, причому кожне галузеве міністерство встановлює, які категорії видатків будуть здійснюватися через місцеві бюджети та в якому обсязі. Такий спосіб фінансування є більш дискреційним інструментом, який дозволяє надавати допомогу лише тим місцевим громадам, які мають відставання у певній сфері діяльності.

– *Асигнування з резервного фонду бюджету* – це ресурси, які виділяються в особливих випадках, зазвичай, у разі стихійних лих. На практиці цей ресурс використовується для доповнення місцевих бюджетів, щоб профінансувати видатки, які не можуть бути відкладені. Такі витрати звісно ж передбачаються під час складання бюджету, однак для них часто не виділяють достатньо коштів на етапі планування, тому доводиться доповнювати бюджет з резервного фонду.

Попри еволюцію протягом багатьох років у бік більш децентралізованої системи місцевого фінансування, місцеві органи влади Румунії все ще сильно залежать від трансфертів із центрального уряду, оскільки власні надходження здатні покрити лише невелику частину їхніх фінансових потреб. Власні місцеві доходи складають 4% від загальних державних доходів, що є одним із найнижчих показників серед країн ЄС.

Фінансування муніципалітетів та самоврядних регіонів (країв) у *Чеській Республіці* базується на нормах Закону про бюджетні правила та внесення змін до деяких пов'язаних з ним актів (бюджетні правила) [11], Закону про бюджетні правила територіальних бюджетів [12], Закону про розподіл доходів від окремих податків до бюджетів одиниць територіального самоврядування та окремих державних фондів (Закон про бюджетний розподіл податків) [13]. Фінансування влаштовано таким чином, щоб забезпечити певний ступінь незалежності місцевої влади від центрального бюджету. В узагальненому вигляді доходи місцевого бюджету складають надходження від податків і зборів (65–70%), трансферти та субсидії (15–20%), неподаткові доходи (9%–13%), кредити та позики (1–5%) [14, с. 21]. Якщо ж говорити предметніше, то закон [12] визначає такі статті доходів місцевих бюджетів:

- доходи від власного майна та майнових прав;
- доходи від результатів власної діяльності;
- доходи від господарської діяльності юридичних осіб, якщо відповідно до закону вони є доходами муніципалітету, який створив або заснував організацію;
- дохід від власної адміністративної діяльності (від адміністративних зборів від цієї діяльності, від стягнутих штрафів);
- податкові доходи або їх частки відповідно до спеціального закону;
- дотації з державного бюджету та з державних фондів;
- кошти, отримані від адміністративної діяльності інших органів державного управління (від штрафів та інших грошових зборів і адміністративних стягнень, накладених ними);
- отримані грошові пожертви та внески;
- інші доходи.

Однак для муніципалітетів даний перелік розширений за рахунок доходів від місцевих зборів та дотацій з крайового бюджету.

Частина державного бюджету Чеської Республіки складається з грантів, призначених для фінансування різних заходів муніципалітетів і регіонів. Ці джерела незамінні в обох типах адміністрування. Але якщо у муніципалітетах їх частка є порівняно незначною, то на рівні регіонів вона може складати подекуди більше 50% [15, с. 30].

Дотації фінансуються Головним управлінням казначейства та, подекуди, іншими відомствами. У першому випадку кошти виділяються на установи соціального забезпечення та окремі заклади охорони здоров'я. Ці гранти мають конкретну мету, вони сприймаються як оперативне фінансування. Управління також забезпечує надання грантів на виконання муніципалітетами делегованих завдань державного управління, однак вони не покривають загальних витрат. У другому випадку мова йде про гранти, які надаються муніципалітетам окремими галузевими відомствами, наприклад Міністерством праці та соціальних питань, Міністерством освіти, молоді та спорту, Міністерством регіонального розвитку тощо. Це переважно гранти, які виділяються в рамках так званого режиму програмного фінансування та надаються відповідно до попередньо встановлених умов конкретної програми, наприклад будівництво та реконструкція водогонів та очисних споруд, мереж електропередач, відновлення сільських територій тощо. Ці гранти мають переважно інвестиційний характер; контроль за їх реалізацією здійснюється відповідно до мети, визначеної в програмі. Схожий алгоритм має і схема надання грантів з державних фондів (Державного фонду охорони навколишнього середовища, Державного фонду транспортної інфраструктури, Державного фонду розвитку житлового будівництва тощо).

За аналогічною схемою певні кошти виділяють і на регіональні проєкти. Гранти від Головного управління казначейства виділяються, наприклад, для забезпечення ефективності регіонального залізничного та автобусного сполучення, належного

функціонування добровільних пожежних бригад у кожному регіоні. Цей вид субсидіювання розрахований на специфічні поточні видатки. Як і муніципалітети, регіони отримують фінансування і від окремих галузевих відомств. Такі гранти здебільшого спрямовуються на поточне чи капітальне фінансування суб'єктів регіонального управління.

Для багатьох грантів, наданих у рамках програми фінансування, грантодавцю потрібна здатність реципієнта співфінансувати проєкт. Тому серед заявок на отримання гранту грантодавець обирає майбутнього грантоотримувача відповідно до суб'єктивних критеріїв. Іншим недоліком цієї процедури є те, що належне фінансування здійснюється до того моменту, поки в окремих галузях залишаються придатні до використання ресурси: скорочення бюджету має наслідком скорочення розміру дотацій.

Система грантів у Чеській Республіці застосовує вертикальні фінансові розрахунки, але не містить елементів зворотних фінансових розрахунків, тобто переказів фінансування від муніципалітету до органів вищого рівня. Також законодавством не передбачене горизонтальне фінансове вирівнювання, тобто передача фінансових внесків від одного муніципалітету до інших. Муніципалітети лише уповноважені об'єднувати свої фінансові ресурси з метою реалізації різноманітних інвестиційних проєктів.

У Республіці Польща система фінансування органів місцевого самоврядування тривалий час регулювалася Законом про публічні фінанси [16], податковими законами та Законом про доходи від 13 листопада 2003 року [17]. Останній встановлював джерела доходів органів місцевого самоврядування, принципи визначення і збору власних доходів цих органів, принципи розподілу загальної субвенції та внесків до місцевих бюджетів, а також принципи й процедури передачі частини загальної субвенції й визначення її розміру.

1 жовтня 2024 року Сейм ухвалив новий Закон про доходи органів місцевого самоврядування [18], спрямований на стабілізацію фінансової системи органів місцевого самоврядування та її адаптацію до динамічних змін у соціально-економічному й пра-

вовому середовищі, що має забезпечити якісні зміни у структурі доходів місцевих бюджетів, забезпечити їх справедливий розподіл та зміцнити спроможність місцевої влади виконувати свої зобов'язання. Так, передбачається, що у 2025 році доходи місцевих органів мають зрости на 24,8 млрд злотих, що забезпечить їм довгоочікувану незалежність. Протягом наступних 10 років вони можуть отримати до 345 мільярдів злотих від цієї зміни [19].

Норми і старого, і нового законів є незмінними в частині визначення основних категорій доходів органів місцевого самоврядування, до яких віднесені:

- власні доходи (місцеві податки, збори, доходи від участі в податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств);
- загальні дотації;
- цільові субвенції.

До доходів органів місцевого самоврядування також можуть входити: кошти з іноземних джерел, що не підлягають поверненню; кошти з бюджету Європейського Союзу; інші доходи, якщо це передбачено окремими нормативними актами.

Нова система доходів органів місцевого самоврядування буде базуватися на визначенні їхніх фінансових потреб, що являють собою сукупність таких потреб: компенсаційна, освітня, потреба у розвитку, екологічна, додаткові потреби.

Однак прогнозоване посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування ніяким чином не скасовує частки міжбюджетних трансфертів у забезпеченні потреб місцевих бюджетів.

Згідно із законом, до бюджету кожного органу місцевого самоврядування мають бути включені кошти від загальної дотації. Проте ця норма застосовується не до всіх коштів, що складають цей вид трансфертів із державного бюджету. Дотація складається з кількох частин: вирівнювальної, балансуючої, регіональної та освітньої. Саме остання визначена як обов'язкове джерело доходів органів місцевого самоврядування [20].

Вирівнювальна частина. Визначається на основі рівня податкових доходів на душу населення в кожній громаді:

- для гмін: якщо громада має податкові доходи, які становлять менше ніж 92% середнього рівня податкових доходів по всіх громадах країни, вона отримує цю підтримку. Особлива увага приділяється найбіднішим громадам, у яких податкові доходи становлять менше ніж 40% середнього рівня. Для таких громад ступінь вирівнювання (тобто сума дотації) є найвищим. Для гмін із низькою щільністю населення та податковими доходами на душу населення не вищими за 150% середнього рівня по країні передбачена додаткова сума (за критерієм витрат);

- для повітів: мають право отримати громади, податкові доходи на душу населення яких є нижчими за середні по країні, причому рівень вирівнювання досягає 90%, що є високим показником. Додаткова сума надається тим повітам, де рівень безробіття перевищує середній показник по країні на 10%;

- для воєводств: право на отримання мають громади, які відповідають критерію доходів, тобто ті, де податкові доходи на душу населення нижчі за середній показник по воєводствах Польщі. Додаткова сума надається громадам, де проживає менше ніж 3 млн осіб.

Отже, ця частина загальної дотації спрямована на те, щоб громади, які мають менші фінансові можливості або стикаються зі структурними проблемами (в даному випадку, низькою щільністю населення), отримували додаткові кошти. Механізм враховує як рівень доходів, так і характер витрат, щоб сприяти фінансовій стабільності й забезпеченню базових послуг у таких громадах.

Балансуюча частина. Перерозподіляє кошти від заможніших до менш забезпечених органів місцевого самоврядування, забезпечуючи фінансову рівновагу:

- для гмін: формується за рахунок внесків до державного бюджету, що покладаються на відносно заможні громади, у яких податкові доходи на душу населення перевищують 150% середніх податкових доходів гмін у Польщі. Половина коштів спрямовується до міських гмін, а інша половина – до сільських і змі-

шаних гмін, із пріоритетом для тих, які мають високі витрати на житлові субсидії або низькі доходи від податків;

- для повітів: розподіл базується на таких критеріях: довжина доріг, витрати на прийомні родини, відсутність місцевих служб зайнятості, а також скорочення надходжень від інших субвенцій. Внески здійснюються повітами з доходами, що перевищують 110% середніх податкових доходів повітів у країні;

- для воєводств: не передбачена.

Регіональна частина. Призначена лише для воєводств і спрямована на подолання регіональних нерівностей шляхом перерозподілу коштів від багатших регіонів (із податковими доходами, що перевищують 125% середнього рівня) до менш розвинених (менше 125% середнього рівня). В основі перерозподілу лежать два критерії: 1) якщо рівень безробіття у воєводстві перевищує 110% середнього по країні (52% коштів регіональної частини); 2) якщо податкові доходи за попередній рік, разом із іншими частинами субвенції, нижчі за 125% середнього рівня (48% коштів).

Освітня частина. На відміну від інших частин загальної субвенції, вона спрямовується до всіх органів місцевого самоврядування. Хоча кошти розраховуються на основі освітніх потреб, органи місцевого самоврядування можуть використовувати їх для ширших цілей. З 2000 року кошти передаються відповідно до концепції «гроші йдуть за учнем».

Поєднання вирівнювальної, балансуєчої, регіональної та освітньої частин в структурі загальної дотації дозволяє вирішувати економічні та соціальні виклики, забезпечуючи розподіл ресурсів на основі потреб і продуктивності. Така структура сприяє зменшенню регіональних диспропорцій, підтримці недофінансованих територій і забезпеченню стійкості публічних послуг на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Попри вагому частку міжбюджетних трансфертів у забезпеченні фінансування місцевого самоврядування, місцевій владі доводиться використовувати й інші джерела доходів через залучення різного роду інвестицій. Окрім спеціальних дотацій з центрального бюджету, є дотації або субсидовані кредити від

національного та регіональних природоохоронних фондів. Фонди надають гранти та кредити на ці потреби до муніципальної інфраструктури. Інші програми субсидованих кредитів можуть використовуватися, наприклад, на соціальні послуги, будівництво житла. Комерційне фінансування здійснюється за рахунок банківських кредитів та муніципальних позик та за рахунок грантів приватних фондаций, міжнародних донорських програм.

Слід зазначити, що гміни і повіти все частіше залучають до практики своєї роботи комерційні кредити. Проте тут існує кілька способів обмеження місцевих органів влади у їх можливості взяти кредит: по-перше, це польська Конституція, яка закріплює, що загальний державний борг не повинен перевищувати 60% від ВВП. Причому це обмеження стосується як місцевих органів влади, так і центрального уряду. По-друге, акт про державні фінанси визначає більш детальне регулювання в цьому плані: це і порядок повернення боргу, сума сукупного боргу місцевого самоврядування, спеціальні процедури щодо отримання кредиту тощо.

Органи місцевого самоврядування у Польщі мають власні доходи та загальну субвенцію, тоді як цільові дотації виконують допоміжну роль.

Нинішня система місцевого самоврядування *Угорщини* складається з великої кількості маленьких як за територією, так і за чисельністю населення муніципалітетів. Ця особливість, співвідносно із дуже великою кількістю завдань, які стоять на порядку денному, породжує серйозні питання щодо спроможності місцевих органів влади ефективно виконувати ці завдання.

У 2013 році місцеве управління *Угорщини* зазнало фундаментальних змін, які полягали у централізації державних послуг (наприклад, освіти, охорони здоров'я), наслідком чого стало скорочення муніципального сектору. У зв'язку з тим, що система місцевого оподаткування залишилася незмінною, очікувалося, що реформа зменшить вертикальний фіскальний дисбаланс; іншими словами, частка міжбюджетних трансфертів у муніципальних бюджетах мала б зменшитися. Однак, оскільки місцеві податки стали невід'ємною частиною механізмів

перерозподілу, а витрачання місцевих податків було додатково обмежено законом, залежність муніципалітетів від фінансових трансфертів від центрального уряду фактично зросла після реформи. Крім того, обсяг дискреційних грантів також збільшився, що зробило муніципалітети ще вразливішими до центральних рішень та політичних інтересів [21].

Центральні гранти стали переважно цільовими, а спільні податки та пакетні гранти зменшилися, тоді як дискреційні гранти набули ключової ролі у фінансуванні державних послуг та муніципальних проєктів. Було переглянуто і схему надання грантів: муніципалітети з високим рівнем надходжень від місцевих податків стали отримувати менше державних грантів або навіть можуть бути зобов'язаними здійснювати платежі до центрального бюджету [22].

Головними законами, які регулюють фінансову основу місцевого самоврядування *Словацької Республіки*, є закони «Про бюджетне визначення доходів від податку на доходи для місцевого самоврядування» [23], «Про місцеві податки та місцевий збір за побутові відходи та будівельні відходи» [24], «Про бюджетні правила місцевого самоврядування» [25].

Мета фіскальної децентралізації в Словацькій Республіці полягає у підвищенні фінансової автономії муніципалітетів і вищих територіальних одиниць: вони повинні фінансувати свої потреби переважно за рахунок власних доходів, а потім із державних дотацій. Однак аналіз джерел доходів органів місцевого самоврядування вказує на їх залежність від грантів і субсидій (близько 77% надходжень до місцевого бюджету) [26, с. 23]. Вони постійно «прив'язані» до державного бюджету через доходи від податкових надходжень фізичних осіб та трансферти, які йдуть, перш за все, на забезпечення переданих повноважень від держави.

Субсидії, що надаються муніципалітетам і вищим територіальним одиницям, є тривірневими:

- субсидії з державного бюджету, які покривають витрати на виконання переданих функцій державного управління, а також субсидії з державних фондів;

- додаткові субсидії з державного бюджету (для конкретних цілей, наприклад, охорони культурної спадщини);
- цільові субсидії від вищих територіальних одиниць або з бюджету іншого муніципалітету для виконання договорів відповідно до спеціальних законів (наприклад, співпраця між муніципалітетами).

Субсидії з державного бюджету, призначені для покриття витрат на місцеве державне управління, надаються відповідно до положень державного бюджету на конкретний бюджетний рік і виділяються з бюджетних розділів відповідних міністерств. Наприклад: міністерства внутрішніх справ (фінансування роботи реєстраційних офісів, реєстрація місця проживання громадян, ведення реєстру жителів Словачької Республіки, проведення виборів тощо); міністерства транспорту, будівництва та регіонального розвитку (фінансування проєктів та ініціатив у сфері транспорту, інфраструктури та регіонального розвитку) [27, с. 48].

Що стосується інших цільових субсидій, вони зазвичай спрямовуються на забезпечення розвитку житлового будівництва, підтримки територіального розвитку міст і муніципалітетів, фінансування індивідуальних потреб муніципалітетів, охорони та відновлення культурної спадщини, регіонального розвитку або виконання спеціальних завдань, таких як захист і догляд за військовими похованнями.

Використання субсидій має відповідати цільовому призначенню, для якого вони були надані, і підлягає звітуванню перед державою. Невикористані кошти або ті, що були витрачені не за призначенням чи з порушенням певних умов, на яких було надано субсидію, мають бути повернуті надавачу [27, с. 49].

Важливим джерелом фінансування місцевих бюджетів є *податок на доходи фізичних осіб* – спільний податок, що розподіляється між центральним урядом, регіонами (вищими територіальними одиницями) та муніципалітетами. Такі надходження не є цільовими, а спрямовуються на виконання первинних/власних повноважень, і органи місцевого самовря-

дування можуть приймати рішення про їх конкретне використання в межах цих повноважень.

Система розподілу податку на доходи фізичних осіб визначається формулою, розробленою для забезпечення максимально рівномірного розподілу цього податку з урахуванням економічних, демографічних та географічних характеристик територіальних одиниць:

- кількість мешканців, які мають постійне місце проживання на конкретній території станом на 1 січня попереднього календарного року (15%);
- кількість мешканців віком від п'ятнадцяти до вісімнадцяти років, які мають постійне місце проживання на даній території станом на 1 січня попереднього календарного року (15%);
- кількість мешканців віком від шістдесяти двох років, які постійно проживають на даній території станом на 1 січня попереднього календарного року (32%);
- щільність населення, яке постійно проживає на даній території станом на 1 січня попереднього календарного року (9%);
- протяжність доріг II та III класу, що належать територіальній одиниці, станом на 1 січня попереднього календарного року (20%);
- площі територіальної одиниці (9%) [28, с. 31].

Однак за умови наявності значних відмінностей у природних ресурсах, рівні економічного розвитку, розподілі населення та рівні життя в різних регіонах Словаччини, даний механізм вирівнювання не завжди є ефективним, особливо у випадку регіонів з низькою економічною активністю. До того ж остаточне рішення щодо формули розподілу залишається за центральним урядом, що обмежує фінансову автономію місцевого самоврядування.

Окрім міжбюджетних трансфертів та частки від спільного податку на доходи фізичних осіб до структури невластних доходів місцевих бюджетів як на рівні муніципалітетів, так і на рівні регіонів у Словаччині можна віднести кошти Європейського Союзу та інших іноземних фондів, які надаються виключно для конкретної мети.

3.2. Власні доходи в структурі місцевих бюджетів. Місцеві податки і збори

Власні доходи місцевих бюджетів – це фінансові ресурси, які мобілізуються безпосередньо органами місцевого самоврядування в результаті їхніх управлінських рішень. Вони формуються за рахунок місцевих податків, зборів, орендної плати за користування комунальним майном, доходів від продажу комунальних активів, адміністративних платежів тощо. Від частки власних доходів у загальній структурі фінансових ресурсів місцевого бюджету напряду залежить ступінь місцевої автономії (зокрема фінансової) територіальної громади.

На відміну від трансфертів із державного бюджету, власні доходи є гнучкішими, адже місцева влада має право самостійно розпоряджатися ними відповідно до власних пріоритетів та потреб.

Відповідно до статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна формуватися за рахунок місцевих податків та зборів.

Це положення може бути обґрунтоване такими аргументами:

- система, в якій значна частина місцевого бюджету формується за рахунок власних доходів, сприяє підвищенню підзвітності місцевого уряду перед громадою й заохочує громадян проявляти більший інтерес до функціонування місцевої влади; у підсумку, така система створює сприятливі умови для розвитку місцевої демократії;

- така система сприяє раціоналізації витрат і пошуку коштів для заощаджень, адже аргументувати збільшення місцевих публічних витрат значно складніше, якщо їх фінансування вимагає підвищення місцевих податків, ніж у випадках, коли додаткові витрати покриваються дотаціями з центрального бюджету;

- у такій системі фіскальна політика може бути адаптована до місцевих уподобань: в одних громадах мешканці можуть підтримувати вищий рівень надання послуг та їх кращу якість, навіть якщо це супроводжується підвищенням податків; вод-

ночас в інших громадах – надавати перевагу нижчим податкам, навіть якщо це означає зменшення обсягу та якості послуг;

- система з високою часткою власних доходів сприяє зниженню загального рівня державних видатків;

- запропонована структура доходів зміцнює політичну позицію органів місцевого самоврядування в межах держави, які у даному випадку виступають як ключові партнери, які самостійно фінансують і реалізують важливі функції, на відміну від ситуації, коли вони лише мають роль клієнтів, які вимагають ресурси від центрального уряду;

- система високих власних доходів підвищує інтерес органів місцевого самоврядування до підтримки місцевого економічного розвитку [29, с. 3].

Однак, щоб функціонування системи місцевого оподаткування було ефективним і результативним, відповідні органи місцевого самоврядування повинні зважати на те, що:

- база місцевих податків повинна бути стабільною та рівномірно розподіленою між юрисдикціями: надмірна мобільність податкової бази може призвести до переміщення платників податків або джерел доходів із регіонів із високими податковими ставками до регіонів із нижчими; це, своєю чергою, обмежує можливість органів місцевого самоврядування змінювати податкові ставки відповідно до потреб громади;

- місцеві податки повинні бути підзвітними, а місцеві платники податків повинні знати, що таке податкові зобов'язання; крім того, повинна бути можливість досить легко адмініструвати їх на місцевому рівні;

- непорушним має бути зв'язок між сплатою податку та отриманими місцевими послугами;

- місцеві податки мають забезпечувати достатній обсяг доходів, щоб уникнути значних вертикальних дисбалансів; бажано, щоб вони також були менш чутливими до коливань бізнес-циклу, забезпечуючи стабільність фінансування місцевих потреб [30, с. 6].

У місцевих бюджетах країн Східної Європи розрізняють *дві групи податків*. Перша – це власні податки. Контроль за їх збором закріплено за місцевою владою, яка має можливість самостійно або з певними обмеженнями регулювати ставки власних податків. Друга – загальні податки. Вони перерозподіляються через центральний бюджет на користь місцевих органів влади. Ставки цих податків установлюються державою і не можуть бути зміненими рішенням на місцях. Ці податки стягуються як надбавка до загальнодержавних податків, а частка місцевих громад у податкових надходженнях установлюється до відповідного відсотка залежно від обсягу податкових доходів у розрахунку на душу населення.

За рахунок загальних податків центральна влада спрямовує фінансові надходження так, щоб вирівняти стан окремих територій, виправити допущену диспропорцію, що виникає внаслідок нерівномірного розміщення об'єктів оподаткування, неоднакових економічних ресурсів.

Місцеві податки поділяються на прямі й опосередковані. Більше поширення мають прямі податки: податок на фізичних і юридичних осіб, майновий, промисловий, поземельний, податок на професію тощо. Опосередковані податки містять у собі податки з продажу, акцизу на бензин, тютюнові та горілочні вироби, споживання електроенергії і газу, деяких інших товарів. Крім того, існує досить різноманітна група так званих інших податків: податкові збори за видовища, собак, заняття торгівлею, автотранспорт, видачу ліцензій тощо. Ця група податків, як правило, не має суттєвого фінансового значення в місцевих бюджетах більшості досліджуваних країн.

Система місцевого оподаткування *Болгарії* регулюється Законом про місцеві податки і збори [5]. На підставі цього акту муніципальні ради приймають локальні документи, згідно з якими вони встановлюють місцеві податки та збори, що підлягають сплаті у відповідному муніципалітеті: «Постанова про місцеві податки і збори»; «Постанова про визначення та

адміністрування місцевих зборів і цін на послуги, що надаються відповідним муніципалітетом».

У Болгарії муніципальні податкові надходження складають біля 4% від загальних податкових надходжень державного бюджету, що є значно нижчим, ніж середній показник для країн Європейського Союзу (біля 15%), що свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від грантів, про що мова йшла вище.

У місцевих податках переважають три типи надходжень: податок на придбання майна (38% усіх муніципальних податкових надходжень), податок на транспортні засоби (31%), податок на нерухомість (29%). Незначні відсотки мають туристичний збір, патентний податок та податок на спадщину [6, с. 25]. Нещодавно було додано ще й податок на послуги таксі.

1. Податок на майно: це щорічний податок на нерухоме майно, включаючи землю, будівлі та інші споруди. Ставка податку базується на відсотках від податкової вартості нерухомості, яка визначається муніципалітетом на основі різних факторів, таких як розташування, розмір і тип власності.

2. Податок на транспортний засіб: цей щорічний податок стягується з транспортних засобів, зареєстрованих у муніципалітеті. Сума податку залежить від таких факторів, як тип автомобіля, об'єм двигуна та вік.

3. Податок на придбання майна: цей податок стягується, коли право власності на нерухомість передається шляхом продажу, дарування або успадкування. Ставка зазвичай є відсотком від ринкової вартості нерухомості.

4. Патентний податок (податок на ліцензії): підприємства, що працюють на території муніципалітету, сплачують цей податок, ставка якого змінюється залежно від типу та розміру підприємства. По суті, це ліцензія на діяльність у цьому муніципалітеті.

5. Туристичний збір: деякі муніципалітети вводять туристичний податок на ночівлі в готелях та інших місцях проживання. Цей податок зазвичай становить фіксовану суму з особи за ніч.

6. Інші місцеві податки та збори: муніципалітети також можуть стягувати інші податки та збори, такі як плата за вивезення відходів, плата за користування громадськими місцями та податки на певні місцеві послуги.

Кожен муніципалітет узгоджує суму податку, що підлягає сплаті на рік, та публікує на своєму веб-сайті. Закон передбачає лише рамки для сплати податку, конкретна ставка встановлюється кожним окремим муніципалітетом і, відповідно, ставки можуть відрізнятися. Ставка застосовується до оцінки майна відповідно до цілей оподаткування. Зазвичай така оцінка є нижчою за ринкову. Існують певні умови, виконання яких може знизити лише ставку податку на нерухомість. Якщо нерухомість зареєстрована як основне місце проживання фізичної особи, ставка податку зменшується на 50%. Якщо майно одночасно належить кільком фізичним особам, сума податку ділиться рівними частинами між власниками [31].

Для платників податків передбачено можливість сплачувати місцеві податки двома частинами: перший внесок – до 30 червня, другий – до 31 жовтня.

Крім податків болгарським законодавством передбачено місцеві збори, які сплачуються за користування послугою, що надається відповідним муніципальним органом: плата за побутові відходи; плата за користування ринками, тротуарами, площами, провулками, ярмарками та майданчиками з іншим цільовим призначенням; плата за технічне обслуговування; плата за адміністративні послуги [32].

З 1 травня 2024 року в адмініструванні муніципальних податків у Болгарії відбулися значні зміни. Відповідальність за збір і управління цими податками перейшла від Національного агентства доходів (NRA) до самих окремих муніципалітетів. Це означає, що:

- компанії та фізичні особи повинні зареєструватися безпосередньо в місцевому муніципалітеті для цілей муніципального оподаткування;

– податкові платежі сплачуються безпосередньо муніципалітету;

– для запитів або допомоги платники податків повинні звертатися до податкового відділу свого муніципалітету [33].

Система місцевих податків і зборів у Румунії регулюється низкою нормативно-правових актів, серед яких основну роль відіграє Податковий кодекс Румунії [34]. Законодавство передбачає, що місцеві органи влади мають право встановлювати, адмініструвати та збирати певні види податків. Основні види місцевих податків включають:

– *податок на будівлі*: кожна особа (незалежно від того, чи це юридична особа, чи фізична), яка володіє правом власності на будівлю в Румунії, повинна сплачувати щорічний податок на цю будівлю. Податок застосовується до всіх будівель, які є приватною або публічною власністю суб'єктів господарювання чи фізичних осіб. Розмір податку залежить від таких факторів: типу власника (фізична чи юридична особа); призначення будівлі (житлове, комерційне, промислове тощо); ринкової вартості будівлі, яка визначається через оцінку, проведenu сертифікованими експертами. До речі, перший із названих факторів є специфічним лише для цього типу податків і не застосовується до інших категорій місцевих податків та зборів;

– *податок на землю*: щорічний податок за земельну ділянку, що сплачується до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці, на території якої розташована земля; визначається з урахуванням площі землі, рангу населеного пункту, в якому знаходиться земельна ділянка, а також зони та/або категорії використання земельної ділянки, відповідно до рішень місцевої ради;

– *податок на транспортні засоби*: щорічна плата за транспортний засіб, що підлягає обов'язковій реєстрації в Румунії; його сплачують усі особи, які володіють транспортними засобами на правах власності, незалежно від того, чи є вони фізичними чи юридичними особами; встановлюється окремо для легкових автомобілів, автобусів, вантажних транспортних

засобів, причепів, водних транспортних засобів тощо. Доходи від податку на транспортні засоби, штрафи за несплачені податки та відповідні штрафні санкції можуть використовуватися виключно для обслуговування, ремонту та будівництва місцевих і регіональних доріг. При цьому 60% таких коштів надходять до місцевих бюджетів (комуни, міста або муніципалітету), а решта 40% – до бюджету повіту;

– *збір за видачу сертифікатів, ліцензій, дозволів*: це платіж, який стягується місцевими органами влади за надання адміністративних послуг, що включають видачу різноманітних документів, необхідних для здійснення діяльності на місцевому рівні; зібрані кошти використовуються для покриття витрат на адміністрування цих процесів (утримання реєстрів, обробка заявок, перевірки тощо); збір повинен бути сплачений до того, як орган місцевої влади видасть сертифікат, ліцензію або дозвіл, у разі несплати, заявник не зможе отримати необхідний документ;

– *збір за використання засобів реклами*: сплачують особи та компанії, що розміщують рекламні матеріали; податок поширюється на білборди, вивіски, рекламу на транспорті тощо; розмір визначається залежно від типу реклами, місця розташування та терміну використання;

– *податок на видовища*: сплачують організатори театральних вистав, спортивних змагань, фестивалів або інших розважальних заходів до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці, де цей захід проводився;

– *готельний збір*: сплачується фізичними особами, які користуються послугами туристичного розміщення, включаючи готелі, пансіонати та інші заклади для тимчасового проживання; сплачується разом із оплатою за проживання; відповідальність за його стягнення лежить на власниках закладів розміщення, які передають зібрані суми до місцевого бюджету.

Згідно із Законом № 273/2006 про місцеві публічні фінанси [9] до категорії власних доходів разом із податками, зборами, внесками, платежами та іншими місцевими доходами включено прибутковий податок, що дозволяє: 1) спростувати облік до-

ходів місцевих органів влади, що враховуються для визначення їхньої кредитоспроможності; 2) об'єднувати всі доходи, які можуть бути використані як гарантія для отримання органами місцевого самоврядування позик [35, с. 32].

Квоти податку на прибуток: увесь податок спочатку зараховується до державного бюджету. Щомісяця частина зібраного податку перераховується до місцевих бюджетів за такими пропорціями: 15% до місцевого бюджету повіту; 65% до місцевих бюджетів комун, міст і муніципалітетів, на території яких платники податку на прибуток здійснюють свою діяльність; 6% для розподілу місцевих бюджетів комун, міст і муніципалітетів за рішенням повітової ради; 14% на окремий рахунок, відкритий від імені регіональної генеральної дирекції державних фінансів/повітової адміністрації державних фінансів, для збалансування місцевих бюджетів комун, міст, муніципалітетів і повітів (у межах цієї частки передбачено свій розподіл: 85% для збалансування місцевих бюджетів комун, міст і муніципалітетів та 15% – для повітів) [9].

Для муніципалітету Бухареста частка 71,5% прибуткового податку, за винятком податку на доходи від пенсій, розподіляється наступним чином: 20% – до місцевих бюджетів секторів муніципалітету Бухареста; 44,5% – до місцевого бюджету муніципалітету Бухарест; 7% – на окремому рахунку, відкритому від імені Генеральної дирекції державних фінансів муніципалітету Бухареста в казначействі муніципалітету Бухареста, для збалансування місцевих бюджетів секторів, а також місцевого бюджету муніципалітету Бухареста [9].

Варто звернути увагу на той факт, що визначені у законі відсоткові квоти (дійсними були станом на початок 2025 року) та механізми їх розподілу не є сталими: вони можуть змінюватися залежно від поправок до закону та рішень уряду.

Отже, в узагальненому вигляді квоти податку на прибуток розподіляються між місцевими бюджетами на основі двох різних методик – розподіл за місцем збору і розподіл для збалансування бюджетів: у першому випадку забезпечується фі-

нансова підтримка адміністративних одиниць відповідно до їхнього економічного потенціалу, тобто чим більше податків зібрано, тим більше коштів залишиться на місцях; у другому випадку механізм дозволяє вирівнювати фінансові можливості між багатшими та біднішими громадами, враховуючи їхні потреби та нерівномірність у обсягах власних доходів.

Однак, хоча ці доходи на рівні адміністративно-територіальних одиниць включено до категорії власних, вони залишаються доходами державного бюджету, щодо яких органи місцевого самоврядування не мають контролю над встановленням і розподілом.

Основним джерелом надходжень для муніципалітетів *Чеської Республіки* є податки: спільні податки (зокрема, податок на додану вартість, який становить 40% загальних податкових надходжень, податок на доходи фізичних осіб і податок на прибуток підприємств, якщо платниками податків не є самі муніципалітети) і власні, місцеві податки (переважно податок на нерухомість, гранична ставка якого може встановлюватися на власний розсуд кожним муніципалітетом). Інші власні ресурси муніципалітету надходять із зборів за місцеві послуги (14% від загального обсягу місцевих доходів).

Регіони (краї) мають меншу дохідну автономію порівняно з муніципалітетами, оскільки основним джерелом доходів є трансферти від центрального уряду. Вони мають право лише на спільні податки, при цьому основні податкові надходження, як і у випадку муніципалітетів, надходять від податку на додану вартість.

Місцеві податки визначаються як фінансові збори, призначені для муніципального бюджету, на які муніципалітет може, принаймні до певної міри, впливати, незалежно від того, чи називаються вони місцевими податками чи місцевими зборами. У Чеській Республіці існує кілька місцевих податків: податок на нерухоме майно та вісім місцевих зборів. У той час як податок на майно є обов'язковим податком, що адмініструється державними податковими службами, муніципалітети можуть

вільно приймати місцеві підзаконні акти про місцеві збори та стягувати їх [14, с. 20].

Найважливішим серед місцевих податків є податок на нерухоме майно і, власне, лише від нього муніципалітети мають власні доходи, хоча середня частка цього податку від загального доходу муніципалітетів є незначною (біля 4%) і може відрізнятися в окремих муніципалітетах.

У Чехії податок на майно є загальним терміном для двох різних податків: земельного і податку на будівлі. Він сплачується щороку з нерухомого майна, що перебуває у власності платника податку станом на 1 січня відповідного року. Розмір податку залежить від типу та розміру нерухомості, мети використання та місця розташування.

На надходження від податку на нерухоме майно муніципалітети в Чеській Республіці мають можливість впливати за допомогою коефіцієнтів, адже ставки податку встановлюються законом, і сума є однаковою для всіх муніципалітетів. За рішенням місцевого муніципалітету може застосовуватися додатковий коефіцієнт для коригування ставок податку в діапазоні від 1 до 5 залежно від кількості жителів муніципалітету та місцевий (локальний) коефіцієнт у діапазоні від 1,1 до 5 для всього нерухомого майна в межах цілого муніципалітету або для всього нерухомого майна в межах певної його частини [36].

Крім податків дохідну частину місцевих бюджетів складають різноманітні збори. Місцева влада самостійно вирішує, чи буде муніципалітет стягувати той чи інший збір, і яким буде його розмір, умови стягнення, термін погашення збору та можливий імунітет. Такі доходи є доходом самого муніципалітету.

Чеські муніципалітети мають можливість стягувати такі збори: збір за побутові відходи, за користування громадськими місцями, за перебування (проживання), за вхід, за дозвіл в'їзду на автотранспорті у визначені місця, за оцінку землі під забудову, за собак. Цей список повний, і муніципалітет не може стягувати жодних інших зборів.

Хоча податкові надходження і є основним джерелом доходу, особливо для муніципалітетів (близько 60% їхніх доходів), вони мають незначну податкову автономію, оскільки більшість податків розподіляються та перерозподіляються централізовано.

Власні доходи є одним із найважливіших джерел фінансування місцевого самоврядування в *Республіці Польща*. Такі доходи охоплюють усі види надходжень до місцевих бюджетів, за винятком трансфертів з державного бюджету: місцеві податки, збори, доходи від участі в податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств.

Система фінансування місцевого самоврядування в Польщі, яка склалася на сьогодні, має певні особливості. Вона базується на принципах вертикального розподілу податкових доходів між різними рівнями влади: центральна влада збирає податки, які потім розподіляються між рівнями; регіональні та місцеві органи влади отримують певну частину від загальних податків, зібраних на їхній території, таких як податок на доходи фізичних осіб чи податок на прибуток підприємств. Більше того, згідно з польським законодавством частки від цих двох податків вважаються власними доходами місцевих бюджетів.

Загалом у Польщі існує проблема недостатньої передачі податкових повноважень нижчим рівням влади. Зокрема, місцеві органи влади не мають юрисдикції щодо податків, які є більш складними з юридичної та фінансової точки зору, а також мають дуже обмежені можливості впроваджувати нові муніципальні податки та встановлювати їхні ставки. Їхні повноваження в цій сфері обмежуються здебільшого регулюванням максимальних податкових ставок, які встановлює центральний уряд, та введенням податкових пільг або звільнень для окремих категорій платників податків. Власне вирішення (хоча б часткове) цієї проблеми має забезпечити прийнятий 1 жовтня 2024 року новий Закон про доходи органів місцевого самоврядування [18]. Основними цілями запропонованих законотворцями змін, які передбачені у даному акті, є:

- посилення та стабілізація фінансів органів місцевого самоврядування шляхом збільшення власних доходів, від яких

залежить можливість виконання завдань і розвиток самоврядування; самоврядування повинно фінансуватися переважно за рахунок податкових доходів, а субвенції з державного бюджету матимуть лише додатковий характер;

- забезпечення наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування за рахунок власних доходів, що походять із місцевої бази податку на доходи фізичних осіб і корпоративного податку, що призведе до стабілізації доходів органів самоврядування з цих часток і значною мірою звільнить їх від впливу змін у податковій системі;

- об'єктивне та алгоритмічне нарахування фінансових ресурсів для кожного органу місцевого самоврядування задля повернення системі місцевих доходів прозорості, аполітичності та відповідності критеріям розподілу коштів; ця система повинна базуватися на об'єктивних параметрах (вимірюваних за допомогою статистичних даних і захищених від маніпуляцій);

- забезпечення кращої алокації (розподілу) державних коштів через врахування специфіки окремих категорій органів місцевого самоврядування, охоплюючи не лише питання доходних диспропорцій, але й питання витратних потреб певних одиниць, що виникають внаслідок виконання покладених на них завдань;

- забезпечення гнучкості системи та обмеження надмірного потоку коштів між державним бюджетом і органами місцевого самоврядування;

- збільшення впливу представників місцевого самоврядування на розподіл коштів [37].

Частина доходів органів місцевого самоврядування забезпечується *місцевими податками*. Згідно із законом, можливість їх встановлювати передбачено виключно для гмін і міст з правами повіту (до законодавчих змін 2024 року таке право мали тільки гміни). Але ці податки варто оцінювати як менш ефективні, порівняно із загальними податками, адже вони приносять відносно менший дохід або є менш стабільними (мають залежність від зміни економічної ситуації). Наприклад, пода-

ток на майно (нерухомість) є важливим для місцевих бюджетів, але його база оподаткування обмежена, і він зростає повільніше порівняно з іншими джерелами, такими як податок на доходи фізичних осіб або податок на прибуток підприємств.

Існують наступні місцеві податки, які є доходами муніципального рівня:

- податок на нерухомість;
- сільськогосподарський податок;
- податок на транспортні засоби;
- лісовий податок;
- податок на цивільно-правові угоди;
- податок на спадщину та дарування;
- податок на малий бізнес.

За винятком останніх трьох податків у цьому списку, місцеві податки адмініструються та стягуються муніципальною адміністрацією, а ці три – державними податковими органами, що, звичайно, обмежує податкову автономію органів місцевого самоврядування [38, с.136].

Складовою дохідної частини бюджетів гмін і міст з правами повіту є надходження від зборів: гербового, ринкового, місцевого, курортного, за утримання собак, за рекламу, експлуатаційного, інших зборів, які є доходами відповідно до окремих положень.

Наприклад, гербовий збір є одним із видів адміністративних зборів, який стягується за виконання державними чи місцевими органами адміністративних дій або видачу офіційних документів: видача адміністративних рішень, дозволів, ліцензій чи сертифікатів; реєстрація офіційних документів, таких як акти цивільного стану (реєстрація народження, зміна імені/прізвища, реєстрація чи розірвання шлюбу, смерть); оформлення документів, пов'язаних із комерційною діяльністю, наприклад, реєстрація підприємств чи видача ліцензій; видача посвідчень, витягів або копій з офіційних реєстрів. Розміри гербового збору встановлюються законодавством і залежать від типу адміністративної послуги. Регулювання гербового збору здійснюється відповідно до положень Закону про гербовий збір [39].

Експлуатаційний збір є спеціальним збором, який сплачується підприємствами та організаціями, що здійснюють видобуток корисних копалин або використовують природні ресурси на території Польщі. Величина збору залежить від обсягу видобутих ресурсів або використаних вод, а також від типу ресурсу. Ставки встановлюються центральним законодавством і можуть періодично переглядатися. Для розрахунку збору враховуються економічна цінність ресурсу та рівень впливу видобутку на навколишнє середовище. Доходи від експлуатаційного збору розподіляються між державним бюджетом (для фінансування загальнодержавних програм у сфері геології, гірничої справи та охорони довкілля) та бюджетами місцевих органів влади, на території яких здійснюється видобуток або використання природних ресурсів. Це дає можливість фінансувати розвиток інфраструктури та компенсувати екологічні наслідки видобутку. Цей збір регулюється положеннями Закону від 9 червня 2011 року «Гірниче та геологічне право» [40].

Що ж стосується повітів і воєводств, то їм місцеві податки взагалі не були призначені. Їхні бюджети в основному фінансуються за рахунок місцевої частки доходів від податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств, а також за рахунок зборів за адміністративні послуги (передбачено лише для повітів).

Крім того, джерелами власних доходів для повітів і воєводств є:

- доходи, отримані бюджетними установами, та платежі від місцевих бюджетних установ;
- доходи від власності територіальної одиниці;
- спадщини, заповіти та дарування;
- грошові стягнення та штрафи, якщо це передбачено окремими нормативними актами;
- 5% надходжень до державного бюджету у зв'язку з виконанням завдань державного управління та інших завдань;
- відсотки з наданих позик;

- відсотки за несвоєчасно передану дебіторську заборгованість, що є доходом місцевого самоврядування;
- відсотки за коштами, накопиченими на рахунках у місцевих банках;
- інші доходи згідно з окремими нормативними актами.

Як було зазначено вище, законодавство Польщі до власних доходів органів місцевого самоврядування відносить *частки доходів місцевих органів влади від податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств*.

Розмір частки від даних податків, що надходить до бюджетів органів місцевого самоврядування, визначається залежно від типу адміністративно-територіальної одиниці та доходів платників податку, які проживають у межах її території. Це означає, що податкові надходження розподіляються між гмінами, містами з правами повіту, повітами та воєводствами пропорційно до доходів їхніх мешканців.

Так, розмір частки податку на доходи фізичних осіб становить: муніципалітети – 7,0%, міста з правами повіту – 8,6%, повіти – 2,0%, воєводства – 0,35%.

Сума частки податку на прибуток підприємств становить: муніципалітети – 1,6%, міста з правами повіту – 2,2%, повіти – 1,7%, воєводства – 2,3% [18].

Отже, місцеві органи влади в Польщі мають можливість отримувати фінансування з різних джерел. Однак можливість реалізовувати власну податкову політику мають лише гміни та міста з правом повіту. Та, незважаючи на наявність таких повноважень, вони не мають необмеженої свободи у встановленні ставок податків. Існують певні обмеження, які встановлюються на центральному рівні: 1) перелік податків (органи місцевого самоврядування можуть встановлювати ставки лише для обмеженого переліку податків, визначених законом); 2) максимальні ставки (ці ставки зазвичай встановлюються центральною владою; вони не можуть бути перевищені місцевою владою); прозорість (місцеві органи влади зобов'язані

забезпечити прозорість процесу прийняття рішень щодо встановлення ставок податків).

Власними доходами муніципалітетів *Угорщини* є доходи, збори та плати за муніципальні послуги та управління комунальним майном, дивіденди, прибуток від підприємницької діяльності, орендна плата, кошти, отримані як приватні доходи органів місцевого самоврядування, збори і штрафи, а також місцеві податки. Саме останні становили і досі становлять найбільший ресурс серед власних надходжень органів місцевого самоврядування.

Муніципалітети можуть стягувати місцеві податки в межах своєї юрисдикції відповідно до Закону про місцеві податки [41], який визначає тип і розмір податку, верхню межу податкової ставки, а також пільги та звільнення, які можуть надаватися. Цей метод називається системою нарахування місцевих податків із закритим переліком. Він полягає в тому, що автономія органів місцевого самоврядування у встановленні податків по суті обмежується прийняттям рішення про запровадження чи не запровадження конкретного податку, оскільки вибір надається лише між централізовано визначеними видами податків [42, с. 182]. До речі, такий підхід до оподаткування є найпоширенішим в міжнародній практиці.

До місцевих податків належать: податок на підприємницьку діяльність, податок на будівництво, податок на землю, податок на комунальні послуги та туристичний збір. З певними обмеженнями, запровадження та встановлення ставок місцевих податків є компетенцією окремих муніципалітетів. Також місцева влада несе повну відповідальність за збір та адміністрування податків, а платники податків зобов'язані подавати свої податкові декларації до місцевого податкового адміністратора та здійснювати платежі муніципалітетам.

Найпоширенішим в Угорщині є місцевий *податок на бізнес* (70–80% місцевих податкових надходжень). Будь-яка постійна або тимчасова підприємницька діяльність, що здійснюється на території юрисдикції муніципалітету, підлягає цьому оподаткуванню. Ставка місцевого податку на підприємницьку

діяльність визначається рішенням відповідного органу місцевого самоврядування, але не може перевищувати 2%.

Підприємства, які проводять оподатковувану діяльність на території кількох органів місцевого самоврядування одночасно, розподіляють базу оподаткування між відповідними органами місцевого самоврядування за методами розрахунку, визначеними законодавством (на основі коефіцієнта активів та/або коефіцієнта витрат на персонал).

Діяльність, яка триває не більше одного місяця (наприклад, будівництво та монтаж іноземною компанією), звільняється від місцевого податку на підприємницьку діяльність, тоді як тимчасова діяльність, яка триває не більше шести місяців у податковому році, стягує щоденну фіксовану ставку податку (максимум 5000 форинтів/день).

Варто звернути увагу на таку закономірність: надходження, отримані від податку на бізнес, є найвищими у столиці та містах з правами повіту, натомість села мають досить низький рівень таких надходжень. Це головним чином пов'язано із тим, що підприємства, які займаються промисловою та комерційною діяльністю, зосереджуються насамперед у містах і розташованих поблизу них індустріальних парках, особливо в Будапешті, що зумовлено значною концентрацією кваліфікованої робочої сили й вищим рівнем розвитку інфраструктури [42, с. 185].

Податок на будівництво (10–15% місцевих податкових надходжень) сплачується власниками як житлових, так і нежитлових приміщень незалежно від їх цільового призначення та використання. Ставки податку: річний граничний розмір податку складає 1100 форинтів (3 євро)/м² або 3,6% скоригованої ринкової вартості.

Земельний податок стягується з зареєстрованих власників земельних ділянок з 1 січня. Максимальна річна ставка податку складає 200 форинтів (0,6 євро)/м² або 3% скоригованої ринкової вартості.

Комунальний податок фізичної особи пов'язаний з правом власності на житлове приміщення та будівлю або земельну ді-

лянку нежитлового призначення, розташованих на території органу місцевого самоврядування, а також з правом оренди житла, що не перебуває у власності фізичної особи. Річна ставка податку складає 17000 форинтів (47 євро) на платника податку. Законодавчо не передбачено звільнення від цього податку.

Туристичний збір муніципалітети можуть стягувати з осіб-нерезидентів, які залишаються в муніципалітеті хоча б на одну ніч. Місцева влада може встановити ставку податку як фіксовану за ніч (300 форинтів (0,83 євро)), або ж як відсоток від вартості проживання (4%) [43, с. 13]. Деякі категорії осіб, такі як діти, студенти чи службовці у відрядженні, можуть бути звільнені від сплати цього податку залежно від місцевих правил. Власники або оператори закладів розміщення відповідають за збір податку з гостей та перерахування його до місцевого бюджету. Вони також зобов'язані вести облік сплачених сум та надавати відповідну звітність місцевим податковим органам.

У контексті централізації у 2013 році державних послуг законом було додатково обмежено використання надходжень від місцевих податків, після чого до 2020 року значних змін у місцевих фінансах не відбувалося. Однак у відповідь на пандемію COVID-19 було впроваджено додаткові заходи централізації, що ще більше обмежило фінансову автономію місцевих органів влади. Тепер уряд уповноважений встановлювати пріоритетні економічні зони, які спрямовують місцеві податкові надходження від населених пунктів до округів. Між тим, муніципалітетам також було заборонено збільшувати ставки місцевих податків. Раніше розподілений дохід від податку на транспортні засоби тепер повністю вилучається урядом, тоді як ставка місцевого податку на бізнес, який сплачують малі та середні підприємства, також зменшена на 50%. І хоча ці кроки спочатку позиціонувалися як тимчасові заходи, з часом вони стали постійними [22].

Власні доходи муніципалітетів та регіонів (вищих територіальних одиниць) відповідно до законодавства *Словацької Республіки*, включають:

– надходження від місцевих податків і зборів, зокрема, податок на нерухомість, податок на собак, туристичний податок, податок на використання місць загального користування, податок з торговельних автоматів, податок з гральних автоматів, податок за в'їзд та перебування автотранспорту в історичних частинах міста, податок на використання ядерної енергії та місцеві збори [24];

– безподаткові доходи від володіння та передачі власності муніципалітету чи вищої територіальної одиниці;

– доходи від відсотків за інвестиціями;

– штрафи за порушення фінансової дисципліни, накладені муніципалітетом, вищою територіальною одиницею;

– пожертвування (подарунки) та доходи від добровільних зборів на користь муніципалітету, вищої територіальної одиниці;

– частки в інших податках державного управління згідно з окремим положенням;

– інші доходи, встановлені окремими регламентами [25].

У Словаччині основна частина власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування надходить від місцевих податків, повноваження стягувати які розглядається як прямий доказ місцевої фінансової автономії.

Муніципалітети мають право в межах закону встановлювати ставки всіх місцевих податків і приймати рішення щодо інших елементів, таких як звільнення від сплати або зменшення ставок. Наприклад, під час епідемії Covid-19, незважаючи на невизначеність у власній фінансовій ситуації через тимчасове закриття багатьох місцевих підприємств, органи місцевого самоврядування часто приймали рішення про надання їм допомоги (особливо малим підприємствам у сфері місцевого туризму, громадського харчування тощо). Зазвичай це включало зменшення/відстрочення сплати податку на нерухомість та зменшення орендної плати для тих, хто працює в громадських будівлях або використовує громадський простір.

Такий ступінь податкової автономії створює простір для диференціації податкових надходжень між окремими муніципалітетами.

З 2016 року деякі муніципалітети запровадили збір на розвиток, який також став формою доходу, але надходження від цього збору можуть бути використані лише на покриття капітальних витрат, пов'язаних із будівництвом. Однак більшість невеликих муніципалітетів не використовують збір на місцевий розвиток через проблеми, зумовлені процесом депопуляції населення муніципалітетів та необхідністю залучення нового будівництва і підприємств до муніципалітету.

Однак право встановлювати і вільно вирішувати, чи стягувати ті чи інші податки мають тільки муніципалітети. На відміну від них самоврядні регіони не наділені жодними податковими повноваженнями.

Регіони (вищі територіальні одиниці) мають обмежені джерела доходів. До 2015 року вони отримували надходження від податку з власників транспортних засобів, але його було виключено з компетенції регіонів і передано до центральної загальнодержавної системи збору податків. Відтоді, як стверджують деякі експерти, регіональне самоврядування не має надходжень, що мають характер місцевих податків.

Загалом же, якщо брати до уваги міжнародні стандарти, власні доходи в Словачкій Республіці є порівняно низькими, в результаті чого за даним показником країна займає лише 19 місце серед країн ЄС.

* * *

В умовах реформ децентралізації, які активно відбуваються в країнах Східної Європи, все більшого значення у забезпеченні стабільного функціонування органів місцевого самоврядування та їх фінансової автономії набувають місцеві фінанси. Вони є основою для надання місцевою владою мешканцям громад широкого спектра послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, житлово-комунального господарства тощо. Поступово розширюється коло повноважень органів місцевого самоврядування щодо доходів і видатків власних бюджетів.

Невід'ємною складовою реформ стала фінансова децентралізація, загальні принципи якої були визначені Європейською хартією місцевого самоврядування та низкою міжнародних рекомендацій щодо децентралізації: принцип пропорційності, автономія доходів, обмежене використання умовних міжбюджетних трансфертів, принцип солідарності (вирівнювальні платежі між територіями), право на позику з метою інвестування в інфраструктуру.

Безперечно, дотримання даних принципів дозволило органам місцевого самоврядування в країнах регіону суттєво розширити свої фінансові можливості, забезпечивши більшу автономію у формуванні та використанні місцевих бюджетів, зокрема через диверсифікацію власних доходів, основну частку серед яких складають податки (податок на нерухомість, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, земельний податок тощо). Саме їх обсяг визначає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Однак відмінності у політичних пріоритетах, соціально-економічній базі, принципах фіскальної політики стали основою для формування у кожній із цих країн різних систем місцевого оподаткування.

Невідповідність між видатковими обов'язками місцевих органів влади та їх спроможністю генерувати власний дохід створює залежність органів самоврядування від державних трансфертів, на які часто припадає понад 50% їхніх доходів. У країнах Східної Європи державні трансферти зазвичай реалізуються через перерозподіл податкових надходжень, систему податкового вирівнювання, дотації загального призначення та спеціальні, цільові субсидії.

З погляду обмеження свободи дій місцевих органів влади сильніший важіль мають спеціальні, цільові субсидії. Вони надаються під конкретні проекти і програми, що проходять процедуру схвалення в центральній адміністрації, а тому місцевій владі тут залишається дуже вузький простір для маневрування. Цільові субсидії найчастіше використовуються для реалізації програм у сфері освіти та охорони здоров'я. Надання цільових

субсидій передбачає часткову участь центрального уряду в фінансуванні заходів місцевих органів влади.

Субсидії загального призначення та дотації вигідніші для місцевих громад, що прагнуть відмежуватися від тиску центру і зберегти свою самостійність. Вони спрямовуються, як правило, на покриття дефіциту місцевого бюджету і мають менше обмежень щодо їх використання. В унітарних державах субсидії надаються центральним урядом.

Стабільним джерелом доходів для місцевих органів влади є спільні податки, оскільки вони базуються на великих податкових базах, таких як доходи громадян чи корпоративні податки. Механізм спільних податків передбачає розподіл певної частки доходів від загальнодержавних податків (наприклад, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств тощо) між центральним і місцевими бюджетами. У більшості випадків спільні податки розподіляються за фіксованими частками, визначеними законодавством із врахуванням демографічних, економічних та географічних особливостей регіонів. Варто зазначити, що спільні податки можуть мати різний законодавчо визначений статус: в одних випадках – вважатися різновидом міжбюджетних трансфертів, в інших – належати до категорії власних доходів органів місцевого самоврядування.

Безперечно, що трансферти, які надходять з центру, є важливим компонентом фінансування місцевих органів влади в країнах Східної Європи, що дозволяє надавати основні послуги та сприяти регіональному розвитку, сприяючи стабілізації процесу формування місцевих бюджетів. Однак якщо не буде витримано оптимального співвідношення між ними й іншими джерелами наповнення місцевого бюджету, то це певною мірою знижуватиме зацікавленість місцевих органів влади до пошуку альтернативних джерел доходів, їх диверсифікації. Крім того, механізмам розподілу дотацій і субсидій часто не вистачає прозорості та спостерігається їх залежність від політичних домовленостей, перетворення їх на інструмент політичного впливу.

Органи місцевого самоврядування в європейських країнах мають різні можливості щодо встановлення місцевих податків. У більшості випадків ці можливості регулюються національним законодавством, яке визначає перелік податків, що можуть бути запроваджені, та межі їхніх ставок. Таке обмеження спрямоване на забезпечення фінансової стабільності, недопущення надмірного податкового навантаження на місцевий бізнес та населення, а також гармонізацію податкової політики на національному рівні.

Водночас у деяких із країн місцеві органи мають відносно високу фінансову автономію, тобто можуть самостійно вирішувати ключові питання, пов'язані з адмініструванням місцевих податків: встановлювати розмір податкових ставок, виходячи із визначених центральною владою мінімальних і максимальних розмірів (на практиці більшість органів місцевого самоврядування встановлюють податкові ставки близькі до максимальних); визначати пільгові категорії платників (громадян або підприємств), які звільняються від сплати певних місцевих податків або мають право на знижки; ініціювати запровадження нових місцевих зборів, які не передбачені національною системою, за умови, що це не суперечить законодавству. Такі засади місцевого оподаткування створюють можливості для ефективнішого управління ресурсами та адаптації податкової політики до специфічних потреб громад.

Найбільше поширення серед місцевих податків має податок на нерухомість. «Це пов'язано з тим, що об'єкт оподаткування легко ідентифікується, він має територіальну прив'язку, його не можна перемістити в іншу місцевість, як прибуток чи рухоме майно, ухиляючись від сплати податку. Податки на власність не зменшують податкову базу загальнодержавних податків та зборів; для них характерна стабільність надходжень, на відміну від податку на прибуток чи податку на додану вартість. Крім того, податок на майно можна розглядати і як плату за послуги влади для його захисту та утримання» [44, с. 1097].

Крім податків до джерел власних доходів органів місцевого самоврядування належать адміністративні платежі (за ліцензії,

дозволи, реєстрацію тощо), доходи від комунальної власності (орендна плата, дивіденди, доходи від надання послуг), інші доходи (штрафи, пені, дарунки тощо).

Законодавство деяких країн також відносить до категорії власних доходів спільні податки. Механізми і критерії їх розподілу визначаються, як і у випадку місцевих податків, нормами національного законодавства і, відповідно, є різними у кожному окремому випадку. Однак спільним для даної складової доходів місцевих бюджетів є те, що вони забезпечують місцевим органам влади прогнозовані та стабільні надходження, сприяють підвищенню фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, дозволяючи їм самостійно розпоряджатися отриманими ресурсами, стимулюють економічний розвиток територій, сприяють вирівнюванню регіональних диспропорцій.

Отже, зміцнення місцевої податкової бази є ключовою умовою для забезпечення сталого економічного розвитку громад, підвищення фінансової стійкості місцевого самоврядування та поглиблення інтеграційних процесів у рамках Європейського Союзу.

Джерела і література

1. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

2. Гвазава Н. Г. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини в зарубіжних країнах. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2012. № 3(39). С. 108–113. URL: <https://surl.li/nhzmgr>

3. Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію : Закон Болгарії від 17.09.1991. URL: <https://surl.li/xgebav>

4. Про муніципальні бюджети : Закон Болгарії від 17.06.1998. URL: <https://surl.li/sebmtt>

5. Про місцеві податки і збори : Закон Болгарії від 01.01.1998. URL: <https://surl.li/edbxxmg>

6. Developing fiscal decentralisation and improving local financial management in Bulgaria (June 2022 – February 2024) : Comprehensive analysis of the existing legal, administrative and operational framework for municipalities. URL: <https://surl.li/diegte>

7. Bulgaria. Basic socio-economic indicators. URL: <https://surl.li/pbryra>

8. Про місцеве публічне управління : Закон Румунії від 23.05.2001 № 215. URL: <https://surl.li/ortbfe>

9. Про місцеві державні фінанси : Закон Румунії від 29.06.2006 № 273. URL: <https://surl.li/hocfns>

10. György At., György Ad. Central Legislation Regarding Romanian Local Budgeting. *Haldus-kultuur – Administrative Culture*. 2011. № 12(1). P. 62–75. URL: <https://surl.li/rnoquo>

11. Про бюджетні правила та внесення змін до деяких пов'язаних з ним актів (бюджетні правила) : Закон Чеської Республіки від 21.07.2000 №218. URL: <https://surl.li/gtxcaf>

12. Про бюджетні правила територіальних бюджетів : Закон Чеської Республіки від 08.09.2000 №250. URL: <https://surl.li/xzoqxn>

13. Про розподіл доходів від окремих податків до бюджетів одиниць територіального самоврядування та окремих державних фондів : Закон Чеської Республіки від 08.09.2000 №243. URL: <https://surl.li/zqphnl>

14. Tomášková E., Radvan M. The Role of Property Tax in Municipal Budget. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*. 2024. № 4(2). P. 19–30. URL: <https://surl.li/cbatbp>

15. Structure and operation of local and regional democracy. Czech Republic. Situation in 2010. URL: <https://surl.li/dvgprk>

16. Про державні фінанси : Закон Республіки Польща від 27.08.2009. URL: <https://surl.li/tcv sue>

17. Про доходи органів місцевого самоврядування : Закон Республіки Польща від 13.11.2003. URL: <https://surl.li/bkwijl>

18. Про доходи органів місцевого самоврядування : Закон Республіки Польща від 01.10.2024. URL: <https://surl.li/csuebz>

19. The Renaissance of Local Self-Government. URL: <https://surl.li/zmomck>

20. Śmiechowicz J. Subwencja i dotacje z budżetu państwa – funkcje, zasady przyznawania oraz rola w tworzeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Studia BAS*. 2021. №4(68). S. 41–66. URL: <https://surl.li/vnnyyi>

21. Vasvári T. Grant Schemes and Pork-Barrel Politics in Local Government Funding in Hungary. *Europe-Asia Studies*. 2024. Vol.76 (9). P. 1371–1391. URL: <https://surl.li/aifano>

22. Vasvári T., Longauer D. Against the tide: how changes in political alignment affect grant allocation to municipalities in Hungary. *Public Choice*. 2024. № 198. P. 467–492. URL: <https://surl.li/aaakzn>

23. Про бюджетне визначення доходів від податку на доходи для місцевого самоврядування та зміни й доповнення деяких законів : Закон Словацької Республіки від 2004 №564. URL: <https://surl.li/npkduc>

24. Про місцеві податки та місцевий збір за побутові відходи та будівельні відходи : Закон Словацької Республіки від 23.09.2004 №582. URL: <https://surl.li/ohouxс>

25. Про бюджетні правила місцевого самоврядування та зміни й доповнення деяких законів : Закон Словацької Республіки від 23.09.2004 №583. URL: <https://surl.li/mbxalr>

26. Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-government in the Slovak Republic. URL: <https://surl.li/nuklke>

27. Romanova A., Cervena K. Current System of Funding of Local Self-Government in Slovakia and Its Challenges. *Financial Law Review*. 2017. № 2(4). P. 45–56. URL: <https://surl.li/cdarpc>

28. Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-government in the Slovak Republic. URL: <https://surl.li/wxdenn>

29. Local Taxes In Poland. Base for Local Accountability? Warsaw, 2003. 21 p. <https://surl.li/faepuw>

30. Nam C., Parsche R. Municipal finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: institutional framework and recent development. *CESifo Working Paper*. 2001. No. 447. P. 1–25. URL: <https://surl.li/fayvlr>

31. Local taxes. The collection of 2025 local taxes and fees. URL: <https://surl.li/klwjmy>

32. Payment of local taxes and fees. URL: <https://surl.li/mzcxtп>

33. Understanding Municipality Taxes in Bulgaria. URL: <https://surl.li/euvseq>

34. Податковий кодекс Румунії. URL: <https://surl.li/xlplxa>

35. Ichim C. Optimisation of establishing revenues of local budgets. *European Journal of Accounting, Finance & Business*. 2023. Vol. 11(2). P. 29–34. URL: <https://surl.li/wgrhwx>

36. Information on paying tax when purchasing, selling and owning of immovable property. URL: <https://surl.li/tsulqr>

37. Урядовий проєкт акту про доходи органів місцевого самоврядування. URL: <https://surl.li/etwytc>

38. Alexandru D., Guziejewska B. Administrative Capacity as a Constraint to Fiscal Decentralization. The Case of Romania and Poland. *Comparative Economic Research. Central and Eastern*. 2020. Vol. 23. Iss. 1. P. 127–143. URL: <https://surl.li/ydvckx>

39. Про гербовий збір : Закон Республіки Польща від 16.11.2006. URL: <https://surl.li/cejwfz>

40. Про геологічне та гірниче право : Закон Республіки Польща від 09.06.2011. URL: <https://surl.li/wwtofa>

41. Про місцеві податки : Закон Угорщини від 30.12.1990. URL: <https://surl.li/ywreku>

42. Bordás P. Experiences od open and closed list local taxes in Hungary with special regard to the effects of the COVID19 pandemic. *Review of European and Comparative Law*. 2022. №50(3) P. 181–199. URL: <https://surl.li/ofjevy>

43. Tax and investment facts a glimpse at taxation and investment in Hungary 2022. URL: <https://surl.li/gbmjjn>

44. Дума В. Л. Міжнародний досвід формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 1093–1099. URL: <https://surl.li/ccomqd>

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Поясніть, як децентралізація впливає на рівень самостійності місцевих бюджетів.

2. Дайте визначення поняття «міжбюджетні трансферти». Яку роль вони відіграють у фінансуванні місцевих бюджетів?

3. Які основні види міжбюджетних трансфертів використовуються в країнах Східної Європи?

4. Поясніть, як механізм міжбюджетних трансфертів забезпечує вирівнювання фінансової спроможності регіонів та сприяє досягненню соціально-економічної рівності.

5. Які критерії використовуються для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів?

6. Проаналізуйте структуру власних доходів органів місцевого самоврядування в країнах Східної Європи.

7. Назвіть основні фактори, що впливають на рівень власних доходів.

8. Охарактеризуйте основні види місцевих податків, що застосовуються в країнах Східної Європи.

9. Які повноваження мають органи місцевого самоврядування щодо встановлення та збирання місцевих податків та зборів?

10. Проаналізуйте проблеми, які існують у формуванні власних доходів місцевих бюджетів у країнах Східної Європи.

11. Поясніть, як співвідносяться міжбюджетні трансферти та власні доходи місцевих бюджетів у контексті фінансової автономії місцевих громад.

12. Порівняйте досвід різних країн у сфері мобілізації місцевих ресурсів.

13. Поясніть, як власні доходи місцевих бюджетів впливають на фінансову автономію місцевих органів влади.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи дослідження досвіду адміністративно-територіальних реформ, що мали місце в країнах Центральної і Східної Європи з кінця 1990-х рр. і тривають до цих пір, можемо зробити наступні висновки:

- адміністративно-територіальні реформи в країнах відбувалися в контексті розпочатих у західноєвропейських державах реформах місцевих влад, що мали на меті децентралізацію влади, посилення ролі регіонів в управлінні державою та підвищення якості надання громадських послуг місцевому населенню, що в сукупності вміщувалося в концепцію нового європейського регіоналізму;

- метою нового регіоналізму є створення потужних регіонів з широкими повноваженнями, які б забезпечили соціально-економічний успіх, реалізували найновіші програми розвитку інфраструктури, охорони здоров'я, освіти, культури тощо;

- до необхідності проведення такого роду реформ підштовхували дві причини: об'єктивна – стосувалася необхідності позбавитися політичного штучного адміністративно-територіального устрою ще радянських часів та перейти до нового районування території на засадах економічної доцільності та самодостатності; суб'єктивна – прагнення набути членства в ЄС, де вимога щодо відповідності регіональної політики стандартам нового європейського регіоналізму та європейської статистичної служби NUTS дозволяла в майбутньому розраховувати на матеріальні та фінансові ресурси з ЄС;

- адміністративно-територіальні реформи проведені в усіх країнах Центральної і Східної Європи. Кожна з країн мала власні особливості її імплементації, хоча мета у всіх була спільною – побудова дієвих взаємин всередині владної системи між органами державної влади та місцевої влади та органами місцевого самоврядування. В тих країнах, де процес

реформування був ініційований знизу та ґрунтувався на волі до укрупнення адміністративних одиниць на добровільних началах, реформи набули більшого ефекту, ніж у тих країнах, де «відбувалися згори»;

– у жодній з країн Східної Європи адміністративно-територіальні реформи не отримали повного завершення дотепер. Більшість країн перебувають у стані нового етапу розвитку, який спрямовується на подолання економічного дисбалансу між регіонами всередині держави та вирішенні етнічного питання, адже майже всі країни регіону відмовилися від надання автономії територіям з компактним проживанням етнічної групи людей (ромів, албанців та ін.);

– найбільшого успіху в реформуванні досягли країни Вишеградської групи, передусім Польща;

– позитивний вплив адміністративно-територіальних реформ та їх загальний результат вплинули на інші реформи, як-то земельну, муніципальну, політичні тощо;

– основний зміст адміністративно-територіальних реформ у країнах формувався навколо впровадження принципів децентралізації та субсидіарності, які сприяли формуванню дієвого механізму взаємодії всіх рівнів влади в державних – найвищих, до муніципальних – наближених до людини;

– проведені адміністративно-територіальні реформи попри те, що вони не отримали свого завершення, сприяли вступу країн до ЄС;

– суттєве розширення прав регіонів на наднаціональному рівні може мати як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі неоднозначні наслідки, оскільки розширення прав регіонів може призвести до низки проблем, серед яких: порушення рівноправності держав-членів ЄС; отримання окремими європейськими регіонами переваг, що порушить політику ЄС по вирівнюванню соціально-економічного розвитку; зміцнення позицій регіонів, набуття ними статусу повноправних суб'єктів інтеграційного процесу і вироблення політики

на загальному рівні може зрештою обернутися втратою державами-членами своєї легітимності в очах виборців; втратою функціональності самого Європейського Союзу тощо. В цьому випадку очевидним стане суттєве ускладнення процедур вироблення спільної політики і прийняття рішень за участю біля двохсот п'ятдесяти регіонів [51];

– одночасно із відновленням незалежності Україна визначила стратегічною метою свого розвитку розбудову демократичної політичної системи. Але цей процес відбувався досить складно і суперечливо. Одним із його проблемних аспектів стало формування системи місцевого самоврядування. Тривалий час ця система не розглядалась як окремий інститут публічної влади. Натомість тлумачилася як невід'ємний складовий елемент державно-владного механізму. Така практика здійснювалася, не зважаючи на цілком демократичні норми закону «Про місцеве самоврядування» від 1997 року і формально самостійний статус місцевого самоврядування. Певні окремі самоврядні повноваження мали територіальні громади, щоправда, більшою мірою, обласні центри. Лише, починаючи з 2014 року, було зроблено конкретні практичні кроки у напрямі розбудови розвинутої системи місцевого самоврядування на демократичних засадах. В ухваленій Концепції реформи місцевого самоврядування влади в Україні акцент було зроблено на створенні такого механізму місцевої публічної влади, який би дозволив її органам більш ефективно представляти інтереси мешканців територіальних громад;

– реформування місцевого самоврядування в Україні розпочалося в досить складних і нестабільних умовах і перебуває в такій ситуації дотепер. За цих обставин загалом об'єктивно є потреба використання досвіду інших країн. Найбільш доцільним є досвід колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи. Насамперед з точки зору певної схожості «стартових» позицій, близькості історичних традицій та спільної ментальності. В кінці 1980-х–на початку 1990-х років демо-

кратичні трансформації у цих країнах стали важливим трендом у контексті тодішніх загальносвітових процесів, пов'язаних із загальною демократизацією міжнародного життя. Важливим і певною мірою смислоутворюючим їх складником стало формування принципово нової системи місцевого самоврядування. Обрання саме такого підходу пояснюється тим, що вона складає потужне підґрунтя демократичного режиму. Справжня демократія починає будуватися «знизу» і спирається на безпосередню громадську участь у політичних процесах;

– реформування місцевого самоврядування в ЄС здійснювалося одночасно з трансформацією політичних систем та реалізацією зовнішньополітичного курсу на євроінтеграцію. Були ухвалені окремі закони про місцеве самоврядування. В них було враховано рекомендації, відображені в актах європейських інституцій, практика демократичних держав та певною мірою власні історичні традиції. Важливим чинником, який сприяв реалізації завдань зазначених реформ, стала наявність широкого консенсусу у суспільстві та політичній волі керівництва держави щодо їх здійснення. Загалом же головною ідеологією формування принципово нової системи місцевого самоврядування у країнах Центральної та Східної Європи було перетворення органів місцевого самоврядування з політико-владних інститутів на муніципальні органи за західним зразком, тобто, своєрідні структури, які покликані надавати мешканцям громад якісні комунально-господарські послуги;

– аналіз сутності процесів формування нових моделей адміністративно-територіального устрою та місцевої влади у названих країнах дає підстави констатувати максимальне наближення муніципальної влади до мешканців громад для надання їм якісних громадських послуг. Такі принципи складають своєрідну концепцію політики нового регіоналізму в рамках Європейського Союзу;

– найуспішнішими реформами в цьому аспекті вважаються реформи країн Вишеградської групи, передусім Польщі. Здійснення ґрунтовної трансформації усієї системи регіонального та місцевого управління надало значного імпульсу для проведення дієвих реформ в інших сферах, зокрема, земельних відносин, власності, комунального господарства тощо. Головним же аспектом адміністративно-територіальних реформ стало впровадження двох важливих принципів взаємодії держави і суспільства – децентралізації та субсидіарності, які полягають у максимальному наближенні місцевої влади до людей;

– слід констатувати факт, що зазначена адміністративно-територіальна реформа у центрально- та східноєвропейських країнах загалом сприяла вирішенню первинних завдань демократизації системи місцевої влади. Була створена її організаційна структурна будова. Але у подальшому виникли проблеми, які потребували вирішення у нових умовах. Вони не були пов'язані суто з посттоталітарними переходами, а зумовлювалися явищами вже загальноєвропейського характеру. Фактично всі країни-члени Європейського Союзу у контексті реалізації проєкту «Європа регіонів» перебувають у стані нового етапу розвитку, який спрямовується на подолання дисбалансу між рівнем розвитку регіонів всередині держави, а також розв'язання проблем етнічного та етнорегіонального характеру. Адже майже в усіх країнах компактно проживають етнічні меншини, які періодично висувають вимоги забезпечення їм політичного представництва у владних органах;

– досвід здійснення реформ адміністративно-територіального устрою та системи місцевої влади у країнах Центральної та Східної Європи є досить актуальним для вирішення аналогічних проблем в Україні. Насамперед це питання доцільності існування місцевих органів державної влади у сучасному форматі. У всіх зазначених країнах, крім Румунії, вони відсутні. Діяльність органів місцевого самоврядування

контролюється центральними органами влади (парламентом і урядом). Але Україна має більшу територію, тому з єдиного центру такий контроль здійснювати складніше. До того ж досить часто вже в сучасній історії місцеве самоврядування вдавалося до відверто сепаратистських заходів. Тому певний контроль все таки потрібен. Також невирішеним залишається питання необхідності районної ланки як територіальної, так і владно-політичної одиниці. У більшості країн ЄС від них відмовилися. Отже, європейський досвід є актуальним у контексті масштабного адміністративно-територіального реформування України. Проте використовувати його потрібно шляхом детального визначення можливості його реалізації в наших умовах.

ДОДАТКИ

Додаток 1

ВИТЯГ ІЗ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Страсбург, 15 жовтня 1985 року
Преамбула

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі, враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи, переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління, усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади, стверджуючи, що з цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання, 12 погодилися про таке:

Частина I

Стаття 1.

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

Стаття 2 – Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві у міру можливості в Конституції.

Стаття 3 – Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган,

необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також ви-
моги досягнення ефективності та економії.

4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого само-
врядування, як правило, мають бути повними виключними. Вони
не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним
або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого са-
моврядування центральним чи регіональним органом, органи
місцевого самоврядування у міру можливості мають право
пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх
питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого са-
моврядування, з останніми мають проводитися консультації,
у міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самовря-
дування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясуван-
ня думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом про-
ведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ре- сурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень
органи місцевого самоврядування мають можливість визнача-
ти свої власні внутрішні адміністративні структури з ураху-
ванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефектив-
ного управління.

2. Умови служби співробітників органів місцевого вряду-
вання повинні дозволяти добір висококваліфікованого персо-
налу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для
цього забезпечуються належні можливості професійної підго-
товки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контрольного органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації

1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

2. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в Конституції чи національному законодавстві.

Частина II – Інші положення

Стаття 12 – Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче: – стаття 2, – пункти 1 і 2 статті 3, – пункти 1, 2 і 4 статті 4, – стаття 5, – пункт 1 статті 7, – пункт 2 статті 8, – пункти 1, 2 і 3 статті 9, – пункт 1 статті 10, – стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої ж чинності з першого

дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13 – Органи, до яких застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14 – Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

Частина III

Стаття 15 – Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку чотири держави-члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.

3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16 – Територіальне застосування

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17 – Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного періоду від дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не зашкоджує чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість на протязі всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе

обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не задовольняє вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18 – Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави-члени Ради Європи про: будь-яке підписання; здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи затвердження; будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15; будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12; будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13; будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

ВИТЯГИ ІЗ КОНСТИТУЦІЙ

Додаток 2

ВИТЯГ ІЗ КОНСТИТУЦІЇ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (1992)

Місцеве самоврядування

Стаття 99.

Чеська Республіка розділена на муніципалітети, які є основними територіальними одиницями самоврядування, і регіони, які є вищими територіальними одиницями самоврядування.

Стаття 100.

1. Територіальні самоврядні одиниці – територіальні спільноти громадян, які мають право на самоврядування. Закон визначає, коли існують адміністративні округи.

2. Муніципалітет завжди є частиною більш високої територіальної самоврядної одиниці.

3. Територіальну самоврядну одиницю вищого рівня може бути створено або скасовано тільки конституційним законом.

Стаття 101.

1. Муніципалітет управляється незалежною радою.

2. Територіальна самоврядна одиниця вищого рівня управляється радою самостійно.

3. Територіальні самоврядні одиниці є публічними корпораціями, які можуть мати власне майно і діяти відповідно до свого власного бюджету.

4. Держава може втручатися в діяльність територіальних самоврядних одиниць тільки в разі, якщо цього вимагає захист закону, і тільки в порядку, встановленому законом.

Стаття 102.

1. Члени рад обираються таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права.

2. Строк повноважень ради становить чотири роки. Закон визначає умови, за яких будуть оголошені нові вибори до ради до закінчення строку її повноважень.

Стаття 104.

1. Повноваження місцевих рад можуть визначатися тільки законом.

2. Муніципальна рада ухвалює рішення з питань самоврядування, якщо вони не віднесені законом до компетенції ради вищої територіальної одиниці самоврядування.

3. Муніципалітети можуть видавати загальнообов'язкові постанови в межах своєї компетенції.

Стаття 105.

Здійснення державного управління може бути доручено органам місцевого самоврядування лише у випадках, передбачених законом.

ВИТЯГ ІЗ КОНСТИТУЦІЇ УГОРЩИНИ (2011)

Органи місцевого самоврядування

Стаття 31.

В Угорщині органи місцевого самоврядування функціонують для управління справами місцевого самоврядування та здійснення місцевої публічної влади.

Місцеві референдуми можуть проводитися з будь-якого питання, що входить до функцій і повноважень органу місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Правила, що стосуються органів місцевого самоврядування, встановлюються кардинальним актом.

Стаття 32.

У межах управління справами місцевого публічного управління та в межах закону органи місцевого самоврядування: ухвалюють декрети; ухвалюють рішення; повинні самостійно управляти своїми справами; визначають правила їх організації та діяльності; здійснюють права власності на майно органів місцевого самоврядування; мають визначати свої бюджети і самостійно управляти своїми справами на їх основі, можуть займатися підприємницькою діяльністю з наявними для цього активами та доходами, не ставлячи під загрозу виконання своїх обов'язкових обов'язків; ухвалюють рішення про види та ставки місцевих податків; можуть створювати символи місцевого самоврядування та засновувати місцеві нагороди і почесні титули; можуть запитувати інформацію в органу, що володіє відповідними обов'язками і повноваженнями, ініціювати прийняття рішень або висловлювати свою думку; можуть вільно об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування, створювати асоціації для представлення своїх інтересів, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших країн у межах своїх функцій і повноважень, а також ставати членами міжнародних

організації органів місцевого самоврядування; здійснювати додаткові функції та повноваження, передбачені законом.

Органи місцевого самоврядування, діючи у межах своїх повноважень, приймають постанови органів місцевого самоврядування щодо регулювання місцевих соціальних відносин, не врегульованих законом, або (і) виходячи з повноважень закону.

Жодна постанова органу місцевого самоврядування не має суперечити жодним іншим правовим нормам.

Органи місцевого самоврядування направляють постанови органів місцевого самоврядування до столиці або канцелярії округу відразу після їх оприлюднення. Якщо столична чи повітова установа визнає, що постанова органу місцевого самоврядування або якесь із його положень суперечить якійсь правовій ухвалі, вона може звернутися до суду з клопотанням про перегляд постанови органу місцевого самоврядування.

Столична або окружна управна канцелярія може звернутися до суду із заявою про встановлення факту невиконання місцевим самоврядуванням, заснованого на законі, обов'язки щодо прийняття постанов або рішень. Якщо орган місцевого самоврядування не виконає свого обов'язку щодо прийняття постанов або рішень у строк, встановлений судом у рішенні про встановлення недотримання, суд з ініціативи установи столиці або окружного самоврядування зобов'язує керівника установи столиці або окружного самоврядування від імені органу місцевого самоврядування прийняти ухвалу органу місцевого самоврядування або рішення органу місцевого самоврядування, необхідне усунення невиконання.

Власність органів місцевого самоврядування є громадською власністю, яка служить до виконання їхніх завдань.

Стаття 33.

Функції та повноваження органу місцевого самоврядування здійснюються його представницьким органом.

Місцевий представницький орган очолює мер. Голова представницького органу округу обирається представницьким органом округу у складі його членів терміном його повноважень.

Представницький орган може обирати комітети та засновувати посади у порядку, встановленому кардинальним законом.

Стаття 34.

Органи місцевого самоврядування та державні органи співпрацюють для досягнення цілей громади. Законом можуть бути визначені обов'язкові функції та повноваження органів місцевого самоврядування. Для виконання своїх обов'язкових функцій та повноважень органи місцевого самоврядування мають право на пропорційну бюджетну та/або іншу фінансову підтримку.

Уряд забезпечує нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування через столицю чи установи повітового самоврядування.

З метою збереження збалансованості бюджету законом може бути передбачено, що для запозичення чи іншого виконання зобов'язань органами місцевого самоврядування обсягом, визначеним законом, потрібні певні умови та/або згоду Уряду.

Стаття 35.

Представники органів місцевого самоврядування та мери обираються на основі загального та рівного виборчого права при прямому та таємному голосуванні, на виборах, що гарантують вільне волевиявлення виборців у порядку, встановленому кардинальним законом.

Загальні вибори представників місцевих самоврядувань та мерів проводяться у жовтні, п'ятого року, наступного за попередніми загальними виборами представників органів місцевого самоврядування та мерів.

Повноваження представницьких органів дійсні до дня проведення загальних виборів представників органів місцевого самоврядування та мерів. Якщо вибори не можуть бути здійснені через відсутність кандидатів, повноваження місцевого представницького органу продовжуються до дня проведення проміжних виборів. Мандат мера діє до обрання нового мера.

Представницькі органи можуть оголосити про розпуск на власний розсуд у порядку, передбаченому кардинальним законом.

На пропозицію Уряду, поданому після отримання висновку Конституційного Суду, Національні Збори розпускають представницькі органи, діяльність яких суперечить Основному закону.

У разі розпуску представницького органу повноваження мера припиняються.

ВИТЯГ ІЗ КОНСТИТУЦІЇ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ (1992)

Територіальне самоврядування

Стаття 64а.

Муніципалітет та вища територіальна одиниця є незалежними територіальними, самоврядними та адміністративними одиницями Словацької Республіки, що об'єднують осіб, які мають постійне місце проживання на їх території. Деталі буде встановлено законом.

Стаття 65.

1. Муніципалітет та вища територіальна одиниця є юридичними особами, які на умовах, встановлених законом, самостійно розпоряджаються своїм майном та своїми фінансовими коштами.

2. Самоврядування та вищі територіальні одиниці фінансують свої потреби насамперед за рахунок власних доходів, а також за рахунок державних субсидій. Закон визначає, які податки та збори є доходами муніципалітету, а які податки та збори є доходами вищої територіальної одиниці. На державні субсидії можна претендувати лише у рамках закону.

Стаття 66.

1. Муніципалітет має право об'єднуватися з іншими муніципалітетами для забезпечення питань, що становлять спільний інтерес; Таке ж право на об'єднання з іншими вищими територіальними одиницями надається і вищій територіальній одиниці. Умови будуть встановлені законом.

2. Об'єднання, розподіл чи розпуск муніципалітету регулюються законом.

Стаття 67.

1. Територіальне самоврядування здійснюється на зборах жителів муніципалітету шляхом місцевого референдуму, референдуму на території вищої територіальної одиниці, органа-

ми самоврядування або органами влади вищої територіальної одиниці. Порядок проведення місцевого референдуму та референдуму вищої територіальної одиниці визначається законом.

2. Обов'язки та обмеження при здійсненні територіального самоврядування можуть бути покладені на муніципалітет та вищу територіальну одиницю законом та на підставі міжнародного договору.

3. Держава може втручатися у діяльність муніципалітету та вищої територіальної одиниці лише у порядку, передбаченому законом.

Стаття 68.

У питаннях територіального самоврядування та з метою забезпечення завдань, що випливають із закону, муніципалітет та вища територіальна одиниця можуть видавати загальнообов'язкові правила.

Стаття 69.

1. Муніципальними органами влади є: муніципальна рада, мер муніципалітету.

2. Муніципальна рада складається з депутатів. Депутати обираються терміном чотири роки жителями муніципального освіти, мають постійне місце проживання на його території. Вибори депутатів проводяться на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні.

3. Мер муніципалітету обирається жителями муніципалітету, які постійно проживають на його території, на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на чотири роки. Мер муніципального освіти є виконавчим органом муніципалітету; здійснює адміністративне управління муніципалітетом та представляє муніципалітет за його межами. Причини та порядок звільнення мера з посади до закінчення строку повноважень визначаються законом.

4. Органами вищої територіальної одиниці є: рада вищої територіальної одиниці, голова вищої територіальної одиниці.

5. Рада вищої територіальної одиниці складається з депутатів ради вищої територіальної одиниці. Депутатами обираються

мешканці, які мають постійне місце проживання у територіальному окрузі вищої територіальної одиниці строком на чотири роки. Вибори депутатів проводяться на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні.

6. Голова вищої територіальної одиниці обирається жителями, які постійно проживають у територіальному окрузі вищої територіальної одиниці на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на чотири роки. Причини та порядок усунення з посади голови вищої територіальної одиниці до закінчення строку повноважень встановлюються законом. Президент вищої територіальної одиниці є виконавчим органом вищої територіальної одиниці, здійснює управління вищою територіальною одиницею і представляє вищу територіальну одиницю зовні.

Стаття 70.

Закон встановлює передумови та порядок оголошення муніципалітету містом.

Стаття 71.

1. Виконання певних завдань місцевого державного управління законом може бути делеговано муніципалітету та вищій територіальній одиниці. Витрати на таке делеговане виконання функцій державного управління покриваються державою.

2. При здійсненні владних повноважень муніципалітет та вища територіальна одиниця можуть у межах своєї територіальної компетенції видавати загальнообов'язкові постанови на підставі повноважень, передбачених законом, та в його межах. Здійснення владних повноважень, переданих муніципалітету або вищої територіальної одиниці, керується та контролюється урядом відповідно до закону.

ВИТЯГ ІЗ КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА (1997)

Територіальне самоврядування

Стаття 163.

Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції органів інших публічних влад.

Стаття 164.

1. Основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina).

2. Інші одиниці регіонального або місцевого і регіонального самоврядування визначаються законом.

3. Громада виконує усі завдання територіального самоврядування, не віднесені до компетенції інших одиниць територіального самоврядування.

Стаття 165.

1. Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права.

2. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді.

Стаття 166.

1. Публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницями територіального самоврядування як власні завдання.

2. Якщо це зумовлено обґрунтованими потребами держави, згідно із законом може бути доручено одиницям територіального самоврядування виконувати інші публічні завдання. Законом визначаються порядок здійснення доручення і спосіб виконання доручених завдань.

3. Спори щодо компетенції між органами територіального самоврядування і державного управління вирішуються адміністративними судами.

Стаття 167.

1. Одиницям територіального самоврядування забезпечується участь у публічних доходах відповідно до виконуваних ними завдань.

2. Доходами одиниць територіального самоврядування є їх власні доходи, а також загальні субвенції і цільові дотації з бюджету держави.

3. Джерела доходів одиниць територіального самоврядування визначаються законом.

4. Зміни обсягу завдань і компетенції одиниць територіального самоврядування проводяться одночасно з відповідними змінами у розподілі публічних доходів.

Стаття 168.

Одиниці територіального самоврядування мають право встановлювати ставки місцевих податків і зборів в обсязі, визначеному законом.

Стаття 169.

1. Одиниці територіального самоврядування виконують свої завдання через представницькі органи (*organy stanowiące*) і виконавчі органи.

2. Вибори до представницьких органів – загальні, рівні, прямі і відбуваються шляхом таємного голосування. Принципи і порядок висування кандидатів і проведення виборів, а також умови дієвості виборів визначаються законом.

3. Принципи і порядок виборів, а також припинення повноважень виконавчих органів одиниць територіального самоврядування визначаються законом.

4. Внутрішня організація одиниць територіального самоврядування визначається відповідно до законів їх представницькими органами.

Стаття 170.

Члени самоврядної спільноти можуть на референдумі вирішувати питання, що стосуються цієї спільноти, включаючи строкове припинення повноважень органу територіального само-

врядування, обраного на прямих виборах. Принципи і порядок проведення місцевого референдуму визначаються законом.

Стаття 171.

1. За діяльністю одиниць територіального самоврядування здійснюється нагляд щодо її законності.

2. Органами, що здійснюють нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати.

3. Сейм за поданням Голови Ради Міністрів може розпустити (rozwiązać) представницький орган територіального самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію або закони.

Стаття 172.

1. Одиниці територіального самоврядування можуть об'єднуватися.

2. Одиниця територіального самоврядування має право вступати до міжнародних об'єднань місцевих і регіональних самоврядних спільнот, а також співпрацювати з місцевими і регіональними спільнотами інших держав.

3. Принципи, відповідно до яких одиниці територіального самоврядування можуть користуватися правами згідно з частинами 1 і 2, визначаються законом.

ВИТЯГ ІЗ КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ (1991)

Місцеве самоврядування і місцева адміністрація

Стаття 135.

1. Територія Республіки Болгарії поділяється на громади та області. Територіальний поділ та правомочності столичної громади та громад інших великих міст визначаються законом.

2. Законом можуть бути створені інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування у них.

Стаття 136.

1. Община є основною адміністративно-територіальною одиницею, де здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і через референдум і загальні збори населення.

2. Кордони громад визначаються після опитування населення.

3. Община є юридичною особою.

Стаття 137.

1. Самоврядні територіальні спільноти можуть об'єднуватися для вирішення спільних питань.

2. Закон створює умови для об'єднання общин.

Стаття 138.

Органом місцевого самоврядування в общині є общинна рада, яка обирається населенням відповідної громади строком на чотири роки у порядку, визначеному законом.

Стаття 139.

1. Органом виконавчої влади у громаді є кмет. Він обирається населенням чи общинною радою строком на чотири роки у порядку, визначеному законом.

2. У своїй діяльності кмет керується законом, актами общинної ради та рішеннями населення.

Стаття 140.

Община має право на свою власність, яка використовується на користь територіальної спільності.

Стаття 141.

1. Община має самостійний бюджет.
2. Постійні фінансові джерела громади визначаються законом.
3. Держава бюджетним фінансуванням та іншими способами сприяє нормальній діяльності громад.

Стаття 142.

Область є адміністративно-територіальною одиницею, що створюється для проведення регіональної політики, здійснення державного управління на місцевому рівні та забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами.

Стаття 143.

1. Управління областю здійснюється обласним керуючим за сприяння обласної адміністрації.
2. Обласний керуючий призначається Радою міністрів.
3. Обласний керуючий забезпечує проведення державної політики, відповідає за захист національних інтересів, законності та громадського порядку та здійснює адміністративний контроль.

Стаття 144.

Центральні державні органи та їх представники на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів органів місцевого управління закону лише у випадках, передбачених законом.

Стаття 145.

Общинні ради можуть заперечувати в суді акти та дії, що порушують їхні права.

Стаття 146.

Організація та порядок діяльності органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації визначаються законом.

ВИТЯГ ІЗ КОНСТИТУЦІЇ РУМУНІЇ (2003)

Місцеве публічне управління

Стаття 120.

1. Публічне управління адміністративно-територіальними одиницями виходить з принципів децентралізації, місцевої автономії і деконцентрації державних послуг.

2. В адміністративно-територіальних одиницях, де громадяни, що належать до національної меншини, мають значну частку забезпечити письмове використання мови відповідної національної меншини; усно у відносинах з органами місцевого публічного управління та децентралізовані державні послуги, на умовах, передбачених законодавством.

Стаття 121.

1. Органи публічного управління, через які вона здійснюється місцевою автономією в громадах та містах, чи обираються місцеві ради та обираються мерами відповідно до закону.

2. Місцеві ради та примари функціонують за дотримання певних умов закону, як самостійні адміністративні органи в комунах та містах.

3. Органи, зазначені в пункті 1, можуть бути також утворені в адміністративно-територіальний поділ муніципальних утворень.

Стаття 122.

1. Рада жудецю є органом публічної адміністрації для координації діяльності муніципальних та міських рад, з метою надання громадських послуг, що становлять інтерес для округу.

2. Рада жудецю обирається та функціонує відповідно до закону.

Стаття 123.

1. Уряд призначає префекта у кожному жудецю та у муніципалітеті Бухареста.

2. Префект є представником Уряду на місцевому рівні та очолює децентралізовані публічні служби міністерств та ін-

ших органів центрального державного управління в адміністративно-територіальних одиницях.

3. Обов'язки префекта встановлюються органічним законом.

4. Між префектами, з одного боку, місцевими радами та мерами, а також поради графств та їхні голови, з іншого боку, немає стосунків субординації.

5. Префект може подати апеляцію до суду щодо спору адміністративну раду, акт повіту, місцевої чи місцевої ради мера, якщо він вважатиме цей акт незаконним.

ВИТЯГИ ІЗ ПРОФІЛЬНИХ ЗАКОНІВ

Додаток 8

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ «ПРО КРАЇ (РЕГІОНИ)» (2000)

Статус країв та їх органів

Край – це територіальна громада громадян, яка має право на самоврядування.

Край є державною корпорацією, яка має власне майно та власні доходи, визначені законом, і діє на умовах, визначених законом, відповідно до власного бюджету. Край виступає у правовідносинах від свого імені і несе відповідальність, що впливає з цих відносин.

Управління краєм здійснюється крайовим представництвом; іншими органами є крайова рада, губернатор краю та крайовий уряд. Регіональним органом є також спеціальний крайовий орган.

Край забезпечує всебічний розвиток своєї території та потреб громадян.

Громадяни краю

1. Громадянином краю є фізична особа, яка є громадянином Чеської Республіки та зареєстрована для постійного проживання у муніципалітеті або на території військового округу у територіальному окрузі краю.

Громадянин регіону, який досяг 18-річного віку, має право на:

а) голосувати та бути обраним до представництва відповідно до умов, встановлених законом;

б) висловлювати свою думку щодо питань, що обговорюються на засіданнях ради, відповідно до регламенту;

с) перевіряти обласний бюджет та підсумковий бухгалтерський облік області, звіт про результати розгляду фінансового управління області за минулий календарний рік, резолюції та

протоколи засідань представництва, рішення ради, комітетів представництва та комісій ради та робити з них виписки, якщо інше не передбачено іншими законами;

d) вимагати від ради або представництва обговорення певного питання у межах своєї незалежної компетенції; якщо заяву підписано не менше ніж 1000 громадян регіону, вона має бути обговорена на їх зборах не пізніше ніж протягом 60 днів або не пізніше ніж протягом 90 днів, якщо це входить до компетенції представництва;

e) вносити пропозиції, зауваження та побажання до крайових органів влади; крайова влада повинна розглянути їх невідкладно, але не пізніше ніж через 60 днів, якщо це стосується компетенції представництва, не пізніше ніж через 90 днів;

f) висловити свою думку щодо проекту бюджету регіону та про підсумковий звіт регіону за минулий календарний рік або у письмовій формі, у строки, встановлені правилами процедури, або усно на засіданні представництва;

g) голосувати на регіональному референдумі.

Самостійна компетенція краю

До самостійної компетенції регіону належать питання, які становлять інтерес регіону та його громадян, якщо вони не є делегованими повноваженнями регіону.

Для здійснення самостійних повноважень край може створювати та утворювати юридичні особи та організаційні утворення край, якщо інше не встановлено законом.

При здійсненні самостійних повноважень край співпрацює з муніципалітетами; Це не повинно заважати їхнім незалежним повноваженням. Муніципалітет може подати позов проти такого втручання відповідно до спеціального закону.

Краї зобов'язані, якщо це можливо, заздалегідь обговорити з муніципалітетами заходи, що стосуються їх компетенції.

Край має право висловлюватись щодо пропозицій органам державної влади, які стосуються компетенції краю. Органи державної влади зобов'язані по можливості заздалегідь обговорити з краєм заходи, що стосуються його компетенції.

Краї при здійсненні своїх повноважень мають право безоплатно користуватися даними кадастру нерухомого майна.

Делегована компетенція

Крайові органи влади здійснюють на своїй території делеговані повноваження з питань, передбачених законом.

На виконання делегованих повноважень край отримує внесок з державного бюджету. Сума внеску визначається Міністерством фінансів після обговорення з Міністерством внутрішніх справ.

При здійсненні делегованих повноважень регіональні органи влади керуються постановами уряду та розпорядженнями центральних органів управління.

Крайові органи влади.

Представництво складається з членів представництва. Кількість депутатів представництва в краї з населенням:

- а) до 600 000 жителів – 45 членів;
- б) від 600 000 до 900 000 жителів – 55 членів;
- в) понад 900 тис. жителів – 65 членів.

Повноваження представництва:

Асамблея вирішує питання, що належать до її самостійної компетенції. Рада вирішує питання делегованої компетенції лише у випадках, передбачених законом.

Представницький орган уповноважений: подавати проекти законів до Палати депутатів; вносити пропозиції до Конституційного Суду про скасування правових норм, якщо вважає, що вони суперечать закону; видавати загальнообов'язкові крайові акти; координувати розвиток територіального округу, затверджувати стратегії розвитку територіального району області відповідно до спеціальних законів, забезпечувати їх реалізацію та контролювати виконання; затверджувати концепції розвитку туризму в регіоні, забезпечувати їх реалізацію та здійснювати контроль за виконанням; визначати обсяг основних транспортних послуг для регіону; приймати рішення про співробітництво між регіоном та іншими регіонами та про міжнародне співробітництво; затверджувати се-

редньостроковий прогноз обласного бюджету, затверджувати підсумковий рахунок області та затверджувати фінансову звітність області, складену на дату балансу; приймати рішення про створення та ліквідацію юридичних осіб, затверджувати їх установчі документи, статuti, установчі договори та статuti, у тому числі зміни до них, а також приймати рішення про участь у вже створених юридичних особах; делегувати своїх представників загальним зборам комерційних товариств, власником яких є край; пропонувати своїх представників до інших органів господарських товариств, у власності яких є регіон, та вносити пропозиції про їх звільнення; обирати та звільняти з посади губернатора, заступника(ів) та інших членів ради; засновувати та ліквідовувати комітети ради, обирати та звільняти їх голів та членів, визначати місячний розмір винагороди членам ради, які не вийшли на пенсію; присуджувати крайові премії; приймати рішення про оголошення крайового референдуму; виконувати інші завдання, передбачені законодавством.

Рада є виконавчим органом району у сфері самостійної компетенції. У здійсненні своїх повноважень рада відповідальна перед зборами. Рада може приймати рішення з питань делегованих повноважень лише у разі, якщо це передбачено законом.

Рада складається з губернатора, заступника(ів) губернатора та інших членів Ради, обраних з числа членів представництва. Кількість членів Ради в області становить: до 600 000 жителів – 9 членів; понад 600 тис. жителів – 11 членів.

Рада збирається за необхідності. Засідання ради скликаються губернатором. Засідання Ради не є відкритими. Рада також може запросити іншого члена зборів або інших осіб для обговорення окремих питань порядку денного.

Губернатор (гетьман) є найвищою посадовою особою в краї. Він представляє край у зовнішніх відносинах.

Крайовий уряд виконує завдання в межах самостійної компетенції, покладені на нього представництвом та радою, сприяє діяльності комітетів і комісій. Рада може давати доручення крайовому уряду лише в межах повноважень, наданих їй законом.

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ «ПРО ОБЦІ (МУНІЦИПАЛІТЕТИ)» (2000)

Статус муніципальних утворень

Муніципалітет є базовою територіальною самоврядною спільнотою громадян; Він утворює територіальну одиницю, що визначається межею території муніципалітету. Муніципалітет є державною корпорацією та має власну власність. Муніципалітет діє у правових відносинах від імені громади і несе відповідальність, яка випливає з цих відносин. Муніципалітет піклується про всебічний розвиток своєї території та потреби своїх громадян.

Муніципалітет з населенням не менше 3000 осіб вважається містом, якщо голова Палати депутатів приймає таке рішення на пропозицію муніципалітету після затвердження його урядом.

Власна компетенція муніципалітетів.

До власної компетенції муніципалітету належать питання, які становлять інтерес муніципалітету та його громадян, якщо вони не передані законом регіонам або не є делегованими повноваженнями муніципальних органів чи повноваженнями, які спеціальним законом покладені на адміністративні органи як здійснення державного управління, а також питання, які законом віднесені до самостійної компетенції муніципалітету.

Муніципалітет, діючи самостійно в межах своєї територіальної юрисдикції, надалі забезпечує, відповідно до місцевих умов і місцевих звичаїв, створення умов для розвитку соціальної допомоги та задоволення потреб своїх громадян. Йдеться насамперед про задоволення потреб у житлі, охорону та розвиток здоров'я, транспорту та зв'язку, потреби в інформації, виховання та освіти, загальний культурний розвиток та охорону громадського порядку.

У рамках власної компетенції муніципалітет виконує такі повноваження: затвердження програми розвитку муніципалітету; затвердження середньострокових перспектив бюджету муніципалітету, остаточного рахунку муніципалітету та фінансової

звітності муніципалітету на дату складання балансового звіту; створення постійних та тимчасових муніципальних грошових фондів; затвердження документів, установчих договорів та статутів юридичних осіб; делегування представника муніципалітету на загальні збори товариств, у яких муніципалітет має частку; видання загальнообов'язкових муніципальних актів; ухвалення рішень про проведення місцевого референдуму; внесення пропозиції щодо зміни кадастрових територій у межах муніципального утворення; визначення складу муніципальної ради; створення та розпуск комітетів ради, обрання їх голів та інших членів та усування їх з посади; обрання мера, заступників мера та інших членів муніципальної ради (радників) з числа членів муніципального представництва; створення та ліквідація муніципальної поліції; прийняття рішення про співпрацю муніципалітету з іншими муніципалітетами та про форму цієї співпраці.

Органи муніципальної влади.

Муніципальне представництво.

Муніципальне представництво складається з членів муніципального представництва. При визначенні кількісного складу враховується, зокрема, кількість жителів і розмір територіального округу. Кількісний склад муніципального представництва визначається у відповідному населеному пункті. Муніципальне представництво збирається за необхідності, але не рідше одного разу на 3 місяці. Засідання представництва проводяться у територіальному окрузі муніципалітету. Засідання представництва скликаються і зазвичай відбуваються під головуванням мера. Мер зобов'язаний скликати засідання муніципального представництва на вимогу щонайменше однієї третини представників чи губернатора регіону.

Чисельний склад муніципального представництва визначається відповідною кількістю населення громад. До 500 мешканців – 5-9 представників; від 500 до 3 000 – 7-15 представників; від 3 000 до 10 000 – 11-25 представників; від 10 000 до 50 000 – 15-35 представників; від 50 000 до 150 000 – 25-45 представників; понад 150 000 – 35-55 осіб

Мер (староста). Мер є найвищою посадовою особою муніципалітету. Мер представляє муніципалітет поза його межами. Мер і його заступники обираються муніципальним представництвом з-поміж його членів. Мер та заступник мера мають бути громадянами Чеської Республіки. Вони відповідають за виконання своїх функцій перед муніципальною радою.

Мер несе відповідальність за своєчасне винесення ухвали про проведення огляду фінансового управління муніципалітету за минулий календарний рік; виконує функції роботодавця відповідно до особливих правил, укладає та припиняє трудові відносини з муніципальними службовцями та визначає їхню заробітну плату відповідно до особливих правил; може вимагати від поліції Чеської Республіки співробітництва у забезпеченні місцевого громадського порядку; несе відповідальність за інформування громадськості про діяльність муніципалітету; забезпечує виконання делегованих повноважень у муніципалітетах; ухвалює рішення з питань автономної компетенції муніципалітету, покладеного на нього муніципальною радою. Мер скликає і, як правило, головує на засіданнях муніципального представництва та муніципальної ради.

Муніципальна рада є виконавчим органом муніципалітету. Що стосується делегованих повноважень, то муніципальна рада компетентна приймати рішення лише у тому випадку, якщо це передбачено законом. Муніципальна рада складається з мера, заступника (заступників) мера та інших членів ради, які обираються з числа членів муніципального представництва. Число членів муніципальної ради є непарним і становить не менше ніж 5 і не більше 11 членів і не може перевищувати однієї третини від числа членів муніципальної ради. Муніципальна рада збирається на свої засідання за необхідності, її засідання не є відкритими.

Муніципальна рада готує пропозиції для засідань муніципального представництва та стежить за виконанням прийнятих ним рішень. Муніципальна рада: забезпечує управління муніципалітетом відповідно до затвердженого бюджету, здійснює бюджетні заходи в обсязі, визначеному муніципальним представництвом; видає муніципальні нормативні акти; обговорює та приймає рі-

шення щодо пропозицій, зауважень та пропозицій, поданих йому членами або комісіями муніципального представництва муніципальної ради; здійснює контроль за виконанням муніципальними органами влади та комісіями завдань у галузі самостійної компетенції муніципалітету; визначає загальну кількість муніципальних службовців у муніципальному управлінні та в організаційних підрозділах муніципалітету; здійснює розгляд заходів, вжитих муніципальним представництвом в рамках його незалежної компетенції та комісіями на основі пропозицій; встановлює правила прийому та розгляду петицій та скарг; затверджує фінансову звітність муніципальних органів.

Муніципальний уряд (канцелярія).

Муніципальний уряд складається з мера, заступника(ів), секретаря муніципальної влади та муніципальних службовців, закріплених за муніципальним урядом. Муніципальний уряд очолює мер. Муніципальна рада може створювати департаменти та відділи для окремих сфер діяльності муніципального уряду.

Муніципальне представництво може створювати комітети як свої ініціативні та контрольні органи. Муніципальне представництво завжди створює фінансовий і контрольний комітети. Фінансовий комітет здійснює контроль за управлінням майном і фінансовими ресурсами муніципалітету, виконує інші доручення, покладені на нього муніципальним урядом. Контрольний комітет контролює виконання рішень муніципального представництва і муніципальної ради, контролює дотримання правових норм іншими комітетами, виконує інші контрольні завдання, покладені на нього муніципальним представництвом і радою.

Нагляд за нормотворчою діяльністю муніципалітетів.

Якщо загальнообов'язковий муніципальний акт суперечить закону, Міністерство внутрішніх справ звернеться до муніципалітету із проханням виправити ситуацію. Якщо муніципалітет не виправить ситуацію протягом 60 днів з моменту отримання повідомлення або повідомить Міністерство внутрішніх справ про те, що він не виправить ситуацію, Міністерство внутрішніх справ приймає рішення про зупинення дії

ції загальнообов'язкової ухвали. Дія загальнообов'язкової муніципальної постанови припиняється в день передачі рішення Міністерства внутрішніх справ до муніципалітету. У своєму рішенні Міністерство внутрішніх справ також встановлює розумний термін для муніципалітету для виправлення ситуації. Якщо муніципальна рада виправить ситуацію протягом встановленого терміну, Міністерство внутрішніх справ скасує своє рішення про зупинення дії загальнообов'язкової муніципальної ухвали негайно після отримання повідомлення муніципалітету про засіб правового захисту.

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ УТОРЩИНИ «ПРО ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» (2011)

Основні положення

Місцеве самоврядування – це право самоврядування та спільноти виборців повіту, в ході якого зміцнюється почуття громадянської відповідальності та розвивається творча співпраця всередині місцевого співтовариства. Місцеве самоврядування виражає і реалізує волю місцевого суспільства у місцевих громадських справах демократичним шляхом, створюючи широкую громадськість.

Право на місцеве самоврядування належить спільноті виборців населених пунктів (органів місцевого самоврядування) та повітів (регіональних органів самоврядування). Органи місцевого самоврядування діють у селах, селищах, містах із районними центрами, містах із правами графств та міських округах. Столичний муніципалітет є державним і регіональним самоврядуванням. Виборці реалізують свої громадські права на самоврядування через своїх обраних представників та участь у місцевих референдумах. Місцеві громадські справи у своїй основі пов'язані з наданням державних послуг населенню та створенням організаційних, особистісних та матеріальних умов для місцевого самоврядування та співробітництва з населенням.

Завдання та повноваження органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування виконують обов'язкові та добровільні завдання та повноваження, визначені законом.

Орган місцевого самоврядування за рішенням місцевої ради або місцевого референдуму може добровільно прийняти на себе самостійне вирішення всіх питань місцевого публічного права, які законом не віднесені до виключної компетенції іншого органу. За добровільного ведення справ місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування можуть робити все, що не суперечить закону.

Органи місцевого самоврядування можуть у встановлених законом випадках виконувати державні завдання на підставі укладеного з державою договору. У договорі має бути передбачено фінансування виконання поставлених завдань. Угода вважається адміністративним договором.

Функціями місцевого самоврядування щодо місцевих громадських справ та громадських завдань є: розвиток населених пунктів, містобудування; управління населеними пунктами (створення та утримання громадських цвинтарів, забезпечення вуличного освітлення, надання послуг з чищення димових труб, створення та утримання доріг місцевого значення та їх приналежності, створення та утримання громадських парків та інших громадських просторів, забезпечення паркування для автотранспортних засобів); Встановлення назв громадських місць та громадських установ, що належать муніципалітету; за винятками, передбаченими законодавством; первинна медико-санітарна допомога та послуги, спрямовані на пропаганду здорового способу життя; санітарія довкілля (санітарія, забезпечення чистоти міського середовища, боротьба з комахами та гризунами); дошкільне виховання; надання послуг у сфері культури, зокрема послуг громадських бібліотек; підтримка кінотеатрів, організацій виконавських мистецтв; охорона культурної спадщини на місцях; підтримка діяльності щодо освіти населення на місцевому рівні; послуги та посібники із соціального забезпечення дітей; соціальні послуги та пільги, в рамках яких може бути започаткована муніципальна допомога; управління житлом та приміщеннями; забезпечення догляду за бездомними на своїй території та їх реабілітації та попередження бездомності; місцева охорона навколишнього середовища та природи, управління водними ресурсами, боротьба зі шкодою від води; національна оборона, цивільний захист, боротьба зі стихійними лихами, громадські роботи на місцях; завдання, пов'язані з місцевим оподаткуванням, економічною організацією та туризмом; надання малим виробникам та первинним виробникам можливості реалізації своєї продукції, визначеної законодавством, у тому чис-

лі можливість продажу у вихідні дні; спорт, молодь; діяльність у справах національностей; сприяння забезпеченню громадської безпеки у муніципальній освіті; надання місцевого громадського транспорту; централізоване теплопостачання; послуги водоканалу, якщо відповідальність за постачання несе місцеве самоврядування відповідно до положень Закону про водопостачання.

Органи місцевого самоврядування

Місьцеве самоврядування є юридичною особою і положення Закону про Цивільний кодекс про юридичних осіб застосовуються з відступами, встановленими цим Законом.

Муніципалітет.

Виконання муніципальних завдань забезпечується представницькою органом – муніципальною радою та її органами. Органами представницького органу є: мер, муніципальна рада, комітети міської ради, муніципальне управління, адміністратор (нотаріус) та асоціація. Рішення органів місцевого самоврядування можуть прийматися муніципальною радою, місцевим референдумом, комісією ради, мером та нотаріусом на підставі повноважень муніципальної ради. Муніципальна рада може, за винятком випадків, зазначених у цьому Законі, делегувати свої повноваження меру, комітету ради, адміністратору.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати всі встановлені законом завдання, що забезпечують основні умови життя місцевого населення та можливості безпосереднього користування необхідними для цього громадськими послугами.

Муніципальна рада має право створювати бюджетний орган, господарську організацію, некомерційну організацію та будь-яку іншу організацію для надання публічних послуг, що входять до його компетенції в порядку, встановленому законом, а також може укладати договори з фізичними та юридичними особами або організаціями.

Муніципальна рада має провести своє перше засідання протягом п'ятнадцяти днів після того, як результати виборів стануть остаточними. Установчі збори скликаються під головуванням мера. На установчому засіданні муніципальна рада

повинна розробити або переглянути свою постанову про організаційні та оперативні правила відповідно до правил цього Закону, обрати членів комітету або комісій, заступника мера та заступників мера на підставі пропозиції мера та прийняти рішення про їхню заробітну плату та гонорар.

Представницький орган проводить у міру необхідності кількість сесійних засідань, зазначену у правилах організації та діяльності, але не менше шести на рік. Сесії муніципальної ради скликаються і проходять під головуванням мера. Засідання міської ради є відкритими.

Посадові особи місцевого самоврядування.

Вищою посадовою особою муніципалітету є мер, який обирається прямим голосуванням мешканців муніципалітету. Після свого обрання він складає присягу перед муніципальною радою і підписує відповідний документ. Права та обов'язки мера виникають з моменту його обрання та припиняються із закінченням строку його повноважень.

Мер, який працює повний робочий день, обирається на постійній основі. Мер очолює муніципальну раду, головує на її засіданні, а також представляє її у зовнішніх відносинах. Мер: керує муніципальною канцелярією відповідно до своїх рішень і в межах своєї компетенції; визначає, з урахуванням пропозицій нотаріуса, муніципального управління з організації роботи муніципалітету, підготовку та реалізацію рішень; приймає рішення з адміністративних питань та повноважень, покладених на нього законом, а також може делегувати здійснення певних повноважень заступнику мера, нотаріусу, керуючого мерією або об'єднаною муніципальною канцелярією; подає пропозицію до муніципальної ради щодо визначення внутрішньої організації та повноважень канцелярії, її чисельності, графіка роботи та часу роботи.

Адміністратор муніципального управління: вирішує адміністративні питання, віднесені до його компетенції згідно із законом; здійснює права роботодавця щодо державних службовців та працівників муніципального управління; забезпечує виконання завдань, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування.

ня; бере участь у засіданнях представницького органу та комітетів представницького органу з правом обговорення; повідомляє муніципальну раду та мера, якщо їх рішення чи діяльність порушують закон; щорічно звітує перед муніципальною радою про діяльність управління; готує до вирішення адміністративні питання, що належать до компетенції мера; приймає рішення щодо повноважень, делегованих мером; приймає рішення з питань діяльності муніципального управління, що віднесені до його компетенції; регулює порядок публікації у питаннях, що входять до його компетенції.

Комунальна власність

Згідно цього Закону під власними доходами розуміються: місцеві податки; доходи, прибутки, дивіденди, відсотки та орендна плата від власної діяльності, підприємницької діяльності та використання муніципального майна; одержані кошти; збори, штрафи, збори, що належать муніципалітету відповідно до закону; інші специфічні доходи муніципалітету та його установ. Майно місцевого самоврядування складається з його майна та майнових прав місцевого самоврядування, які служать виконанню завдань та цілей муніципалітету.

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з центральними державними органами

Парламент законодавчо регулює правовий статус, завдання та повноваження органів місцевого самоврядування, їх обов'язки, обов'язкові види органів, гарантії діяльності, кошти та основні правила управління ними. Парламент приймає рішення про розпуск представницького органу, який діє з порушенням Основного закону, на наступній сесії після подання пропозиції Уряду/Парламенту.

Для обговорення цього порядку денного запрошується мер відповідного органу місцевого самоврядування. Мер має право викласти позицію міської ради щодо розпуску до ухвалення рішення Парламентом.

Парламент приймає рішення про територіальний поділ держави після з'ясування думки зацікавлених органів місцевого самоврядування про злиття та поділ округів, зміну їх кордонів, назв та місцезнаходження, а також про утворення міських округів.

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ «ПРО МУНІЦИПАЛЬНУ УСТАНОВУ» (1990)

Основні положення

Муніципалітет є самостійною територіальною, самоврядною та адміністративною одиницею Словацької Республіки; Він об'єднує осіб, які мають постійне місце проживання на його території. Муніципалітет – це юридична особа, яка самостійно розпоряджається своїм майном та власними доходами на умовах, встановлених законом.

Основним завданням муніципалітету при здійсненні самоврядування є турбота про всебічний розвиток своєї території та потреби її мешканців. При здійсненні самоврядування обов'язки та обмеження можуть бути покладені на муніципалітет лише законом та на підставі міжнародного договору. Муніципалітет має право об'єднуватися з іншими муніципалітетами на користь досягнення загального блага.

Територія муніципалітету

Територією муніципалітету є територіальна одиниця, що складається з однієї чи кількох кадастрових площ. Територія муніципалітету може бути поділена на частини муніципалітету. Частина села має свою назву; Частина селища не обов'язково повинна мати власну кадастрову площу. Муніципалітети засновуються, розпускаються, поділяються чи об'єднуються урядом відповідно до постанови. Рішення про це може бути прийняте лише за згодою муніципалітету та на підставі думки районного управління за місцем розташування регіону, у територіальному окрузі якого розташований муніципалітет.

Мешканцем муніципалітету є особа, яка має постійне місце проживання на території муніципалітету. Мешканець муніципалітету бере участь у самоврядуванні муніципалітету. Зокрема, він має право: обирати органи муніципалітету та бути обраним до органу самоврядування муніципалітету; голосувати з питань

життя та розвитку муніципалітету (місцевий референдум); брати участь у зборах мешканців муніципалітету та висловлювати на них свою думку, а також брати участь у засіданнях муніципальної ради; звертатися зі своїми пропозиціями та скаргами до муніципальної влади; використовувати муніципальні об'єкти та інше муніципальне майно, що використовується в суспільних цілях, у звичайному порядку; просити про співробітництво у захисті своєї особи та сім'ї, а також свого майна, що перебуває в муніципалітеті; просити допомоги у разі нагальної потреби.

Мешканець муніципалітету бере участь у розвитку та благоустрою муніципалітету та надає допомогу муніципальній владі. У зв'язку з цим він зобов'язаний: охороняти майно муніципалітету та брати участь у витратах муніципалітету, виконувати організовані муніципалітетом малі муніципальні послуги, які спрямовані на покращення життя, довкілля, економічних та соціальних умов мешканців муніципалітету та здійснюються на користь муніципалітету; брати участь в охороні та покращенні навколишнього середовища в муніципалітеті; сприяти підтримці порядку у муніципалітеті; надавати відповідно до своїх здібностей та можливостей особисту допомогу при ліквідації наслідків стихійного лиха чи аварії у населеному пункті.

Муніципальне самоврядування

Муніципалітет самостійно приймає рішення та здійснює всі дії, пов'язані з управлінням муніципалітетом та його майном, а також усі питання, врегульовані спеціальним законом у рамках його самоврядної компетенції, за винятком випадків, коли такі дії здійснюються державою чи іншою юридичною чи фізичною особою відповідно до закону. Самоврядування муніципалітету здійснюється жителями муніципалітету, муніципальною владою, місцевим референдумом, зборами жителів муніципалітету.

При здійсненні самоврядування муніципалітет: здійснює дії, пов'язані з належним управлінням рухомою та нерухомою власністю муніципалітету та майном, що перебуває у власності держави, довіреним муніципалітету у користування; складає та затверджує муніципальний бюджет та остаточний рахунок му-

ніципалітету; приймає рішення з питань місцевих податків та місцевих зборів та розпоряджається ними; керує економічною діяльністю в муніципалітеті, і, якщо це передбачено спеціальним регламентом; дає згоди, обов'язкові до виконання висновків, або висновків про підприємницьку та іншу діяльність юридичних та фізичних осіб та про місце провадження діяльності на території муніципалітету, видає обов'язкові висновки про інвестиційну діяльність; створює ефективну систему контролю та створює відповідні організаційні, фінансові, кадрові та матеріальні умови для її самостійного здійснення; забезпечує будівництво, утримання та управління місцевими дорогами, громадськими просторами, муніципальним цвинтарем, культурними, спортивними та іншими муніципальними об'єктами, пам'ятниками, пам'ятками муніципалітету; надає суспільно корисні послуги, зокрема, утилізацію побутових відходів та дрібних будівельних відходів; забезпечує умови для здорового способу життя та роботи мешканців муніципалітету, охорону навколишнього середовища; забезпечує умови для надання медичної допомоги, освіти, культури, інформаційно-просвітницької діяльності, захоплення художньою діяльністю, фізичною культурою та спортом; виконує завдання у сфері захисту прав споживачів (5д) і створює умови постачання муніципалітету; визначає нормативними актами правила щодо часу продажу в магазині, часу роботи послуг та управляє торговими майданчиками; затверджує документацію щодо просторового планування одиниць та зон поселення, концепцію розвитку окремих сфер життя муніципалітету; затверджує програми житлового будівництва та бере участь у створенні відповідних умов для житла у муніципалітеті; здійснює власну інвестиційну та підприємницьку діяльність на користь забезпечення потреб мешканців муніципалітету та розвитку муніципалітету; засновує, скасовує та контролює свої бюджетні та благодійні організації, інші юридичні особи та установи відповідно до особливих правил; організовує місцеві референдуми з важливих питань життя та розвитку муніципалітету; забезпечує громадський порядок у муніципалітеті.

Органи муніципального самоврядування

Органами самоврядування є муніципальне представництво, мер муніципалітету. Муніципальне представництво може створювати та скасовувати постійні або тимчасові виконавчі, контрольні та консультативні органи, зокрема муніципальну раду, комісії, залежно від обставин, та визначати їх посадові обов'язки. Може також створювати та розпускати інші свої органи та відомства, якщо це передбачено спеціальним законом.

Муніципальне представництво є представницьким органом муніципалітету, що складається з депутатів, які обираються мешканцями муніципалітету на прямих виборах терміном чотири роки. Правила виборів регулюються спеціальним Положенням. Термін повноважень муніципальної ради закінчується складанням присяги депутатами новообраної муніципальної ради.

Число депутатів на весь період виборів визначається муніципальною радою відповідно до чисельності жителів муніципалітету до виборів таким чином: до 40 жителів муніципалітету – 3 депутати; від 41 до 500 жителів муніципалітету – від 3 до 5 депутатів; від 501 до 1000 жителів муніципалітету – від 5 до 7 депутатів; від 1001 до 3000 жителів муніципалітету – від 7 до 9 депутатів; від 3001 до 5000 жителів муніципалітету – від 9 до 11 депутатів; від 5001 до 10000 жителів муніципалітету – від 11 до 13 депутатів; від 10 001 до 20 000 жителів муніципалітету – від 13 до 19 депутатів; від 20 001 до 50 000 жителів муніципалітету – від 15 до 25 депутатів; від 50 001 до 100 000 жителів муніципалітету – від 19 до 31 депутата; понад 100 000 жителів муніципалітету – від 23 до 41 депутата.

Місцевий референдум

Муніципальне представництво призначає місцевий референдум, якщо йдеться: про злиття муніципалітетів, поділ або розпуск муніципалітету, а також про зміну назви муніципалітету; про відставку мера; про клопотання групи жителів муніципалітету, що налічує не менше 30 відсотків від загальної кількості виборців, які мають право голосу, зміна найменування муніципалітету або якщо це передбачено спеціальним законом.

Муніципальне представництво може також оголосити місцевий референдум до ухвалення рішення з інших важливих питань муніципального самоврядування. Після оголошення місцевого референдуму муніципальне представництво негайно утворює комісію з проведення місцевого референдуму для голосування та підрахунку голосів та призначають термін її першого засідання.

Результати місцевого референдуму дійсні, якщо в ньому взяло участь не менше половини виборців, які мають право голосу і якщо рішення було ухвалено абсолютною більшістю дійсних голосів учасників місцевого референдуму. Муніципальне представництво повідомляє результати місцевого референдуму протягом трьох днів з моменту отримання протоколу про підсумки голосування на офіційних інформаційних джерелах.

Для обговорення муніципальних питань муніципальне представництво може скликати **збори жителів муніципалітету** чи його частини.

Мер (староста) є представником муніципалітету та вищим виконавчим органом муніципалітету. Посада мера є державною посадою. Обов'язковою умовою виконання обов'язків мера є отримання як мінімум середньої освіти. Термін повноважень мера буде закінчуватися присягою новообраного мера. Спосіб обрання мера регулюється спеціальним законом.

Мер скликає та головує на засіданнях муніципального представництва; здійснює муніципальне управління; представляє муніципалітет у відносинах з державними органами, юридичними та фізичними особами; видає Правила роботи, Правила процедури муніципальної посади та Правила оплати праці муніципальних службовців; інформує муніципальну раду про видання та зміну Організаційних правил муніципального управління; приймає рішення з усіх питань муніципального управління, які не віднесені до компетенції муніципального представництва за законом чи Статутом муніципалітету.

Муніципальна рада

Муніципальне представництво може заснувати муніципальну раду. Муніципальна рада складається з депутатів, які

обираються муніципальним представництвом на весь термін повноважень. Муніципальна рада та її члени можуть бути відправлені у відставку у будь-який час. Порядок проведення виборів регулюється регламентом муніципальної ради. Число членів муніципальної ради не повинно перевищувати однієї третини від числа депутатів. Склад муніципальної ради враховує представництво у муніципальній раді політичних партій, політичних рухів та незалежних депутатів.

Муніципальна рада є ініціативним, виконавчим та наглядовим органом муніципальної ради. Вона виконує завдання відповідно до рішення муніципальної ради. Вона виконує функцію дорадчого органу при мері. Муніципальна рада збирається при необхідності не рідше одного разу на три місяці. Її засідання скликається і відбувається під головуванням мера чи заступника мера. Муніципальна рада має право вести переговори за наявності абсолютної більшості всіх членів ради. Для прийняття рішення муніципальної ради потрібна згода абсолютної більшості його членів.

Муніципальне представництво може створювати **комісії** як свої постійні або тимчасові консультативні, ініціативні та контрольні органи. Комісії складаються з депутатів та інших осіб, обраних муніципальним представництвом. Склад та завдання комісій визначаються муніципальним представництвом.

Муніципальна канцелярія (уряд) забезпечує організаційні та адміністративні питання діяльності муніципального представництва та мера, а також органів, заснованих муніципальним представництвом. Муніципальна канцелярія, зокрема: забезпечує письмовий порядок денний муніципального представництва та муніципальної ради, а також є реєстратором та диспетчером документів муніципалітету; надає експертні документи та інші документи для розгляду в муніципальному представництві, муніципальної ради та комісіях; готує письмові копії рішень муніципалітету; виконує постанови муніципального представництва та рішення муніципалітету. Роботою муніципальної канцелярії керує мер.

Оголошення муніципалітету містом

Національна рада Словацької Республіки може за пропозицією уряду з 1 січня будь-коли оголосити містом муніципалітет, який є економічним, адміністративним, культурним чи туристичним центром чи курортним містом; також надає послуги мешканцям прилеглих муніципалітетів; має транспортне сполучення з навколишніми муніципалітетами; має щонайменше частину території міської забудови; має щонайменше 5 000 мешканців. Муніципалітет може бути оголошений містом і в тому випадку, якщо він не задовольняє умову про чисельність жителів, але якщо це виправдано з точки зору виконання інших умов.

Пропозиція про оголошення муніципалітету містом надається урядом до Національної ради Словацької Республіки на підставі клопотання самоврядування. Муніципалітет подає заяву про проголошення муніципалітету містом через районне управління за місцем розташування регіону; До заяви додається план зонування муніципалітету та інша документація, що підтверджує, що вона відповідає попереднім умовам, зазначеним у пункті 1. Районне управління в адміністративному центрі області надсилає запит муніципалітету разом зі своєю думкою до міністерства.

Постанова Національної ради Словацької Республіки про проголошення самоврядування містом публікується у Збірнику законів Словацької Республіки. На підставі ухвали Національної ради Словацької Республіки уряд видає свідоцтво про оголошення муніципалітету містом. Після поділу муніципалітету, оголошеного містом, Національна рада Словацької Республіки на пропозицію уряду скасовує статус міста нового муніципалітету, який втратив відповідність умовам.

Фінансування муніципалітету

Самоврядування фінансує свої потреби насамперед за рахунком власних доходів, субсидій з державного бюджету та інших джерел. Муніципалітет може використовувати для виконання своїх завдань джерела фінансування та кошти з позабюджетних грошових фондів.

Державна субсидія може бути надана муніципалітету для реалізації програми розвитку муніципалітету або для виконання іншого завдання, в якому зацікавлена держава. Використання державної субсидії може бути переглянуте державним органом відповідно до спеціальних правил. Муніципалітету, власні доходи якого є недостатніми для виконання завдань самоврядування, може бути надана державна субсидія. Муніципалітет може фінансувати свої завдання також із коштів, об'єднаних з іншими муніципалітетами, районами самоврядування та іншими юридичними чи фізичними особами.

Муніципалітет може створювати позабюджетні грошові кошти для виконання своїх завдань. Для виконання завдань, загальних для кількох муніципалітетів або з будь-якої іншої причини, муніципалітети можуть створювати загальний фонд; управління Фондом здійснюється Правлінням Фонду, що призначається муніципалітетами, які заснували Фонд відповідно до узгоджених правил.

Муніципальний бюджет

Основою фінансового управління муніципалітету є бюджет муніципалітету, що складає період у один календарний рік. Муніципальний бюджет повинен бути опублікований не менше ніж за 15 днів у порядку, прийнятому в муніципалітеті, щоб мешканці муніципалітету могли висловити щодо нього свої зауваження; Це також стосується остаточного звіту муніципалітету, а також пропозиції про оголошення добровільного збору.

Надлишки муніципального бюджету можуть бути перераховані до позабюджетного грошового фонду муніципалітету або до бюджету муніципалітету на наступний календарний рік. Муніципалітет веде бухгалтерський облік відповідно до спеціального закону. Річна фінансова звітність муніципалітету перевіряється аудитором. Аудитор перевіряє й інші факти, передбачені спеціальним законом.

Статус муніципального бюджету, його створення та утримання, правила управління бюджетом, створення та використання позабюджетних коштів, спосіб фінансових розрахунків між муніципалітетами, відношення до державного бюджету та до бюджету самоврядного регіону встановлюються спеціальним законом.

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ

Загальні положення

Адміністративно-територіальними одиницями є області та общини. Складовими адміністративно-територіальними одиницями муніципалітетів є кметства та райони. Області, общини і кметства мають територію, межі, населення, назву та адміністративний центр, а область – територію, межі, населення та назву.

Область складається з однієї або кількох сусідніх общин. Територією області є територія общин, що входять до неї. При утворенні областей враховуються: фізико-географічна особливість території; наявність міста – традиційного культурно-економічного центру з розвиненою соціально-технічною інфраструктурою та транспортною доступністю до нього з боку населених пунктів області. Територія Республіки Болгарія поділяється на 28 областей.

Община складається з одного або кількох сусідніх населених пунктів. Територією общини є територія населених пунктів, що входять до неї. Умовами створення нової общини є: наявність у населених пунктах, що увійдуть до її складу, загальної чисельності населення понад 6000 осіб; наявність населеного пункту – традиційного об'єднавчого центру з розвиненою соціальною та технічною інфраструктурою, що забезпечує обслуговування населення; максимальна відстань автомобільним транспортом населених пунктів від центру муніципалітету не більше 40 км; можливість фінансування видатків новоутвореного муніципалітету доходами в розмірі не менше половини їх середнього рівня по країні згідно з даними останнього річного звіту про виконання общинних бюджетів.

Райони створюються в столиці та містах з населенням понад 300 000 осіб. Райони можуть створюватися також у містах з населенням понад 100 тис. осіб за рішенням ради общини.

Територія району є частиною території, що входить до забудови та земельних меж общини. Умовами утворення районів у великих містах є: наявність у відповідному районі населення понад 25 тис. осіб; можливість зонування території відповідних міст відповідно до їх діючих генеральних планів розвитку міст та відповідно до постійних природно-географічних чи інфраструктурних роздільників; наявність збудованої інфраструктури регіонального значення для задоволення адміністративних, соціально-побутових та санітарно-гігієнічних потреб.

Кметство – це населений пункт з населенням понад 100 осіб з постійною адресою. Територією кметства є територія населеного пункту.

**ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ
«ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
ТА МІСЦЕВУ АДМІНІСТРАЦІЮ»**

Загальні положення

Община є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Складовими адміністративно-територіальними одиницями в общинах є кметства та райони. Вони створюються на умовах та в порядку, визначених законом. Общинні ради та кмети общин обираються в общинах. Столична община є адміністративно-територіальною одиницею, яка також має статус області.

Община

Територією общини є територія населених пунктів, що входять до її складу. Найменування общини – це назва населеного пункту, який є її адміністративним центром, за винятком общинних утворень, створених законом, адміністративними центрами яких є поселення за межами їх території, які є також адміністративними центрами інших общинних утворень. Населення общини складається з усіх громадян, які мають постійне місце проживання на її території. Община є юридичною особою і має право власності та самостійний муніципальний бюджет.

Діяльність общинної ради, кмета общини, району та кметства підтримується общинною адміністрацією. Общинна адміністрація поділяється на управління, департаменти або сектори. Відділи або сектори можуть бути організовані також як самостійні структурні підрозділи, не входячи до складу управління чи відділів.

У прямому підпорядкуванні кмета общини створюється інспекція для здійснення контролю та перевірок відповідно до додаткових положень Закону про боротьбу з корупцією. Якщо кількість общинних адміністрацій недостатня для створення інспекції, її функції виконує комітет службовців, спеціально

уповноважений кметом общини виконувати ці функції. Общинна рада може створювати общинні адміністрації в окремих районах, кметствах, населених пунктах або їх частинах і визначати їхні функції.

Місцеве самоврядування виражається у праві та реальній можливості громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, віднесені законом до їх відання у сфері: муніципальна власність, муніципальні підприємства, муніципальні фінанси, податки і збори, муніципальне управління; організація та розвиток території общини та населених пунктів; освіта; охорона здоров'я; культура; громадські роботи та комунальна діяльність; соціальні послуги; охорона навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів; утримання та збереження пам'яток культури, історії та архітектури; розвиток спорту, відпочинку та туризму; захист у разі катастроф.

Громадяни беруть участь у управлінні муніципалітетом як через обрані ними органи, так і безпосередньо через референдум і загальні збори населення. Місцевий референдум і загальні збори населення скликаються і проводяться на умовах і в порядку, визначених законом. Витрати на проведення місцевого референдуму та загальних зборів населення здійснюються за рахунок міського бюджету.

Общинна рада

Общинна є органом місцевого самоврядування і обирається населенням на умовах і в порядку, визначених законом. Общинна рада складається з обраних общинних радників. Кількість общинних радників визначається таким чином: з населенням общини до 5000 осіб – 11 радників; з населенням общини до 10 000 осіб – 13 радників; з населенням общини до 20 000 осіб – 17 радників; з населенням общини до 30 000 осіб – 21 радник; з населенням общини до 50 000 осіб – 29 радників; з населенням общини до 75 тис. осіб – 33 радники; з населенням общини до 100 000 осіб – 37 радників; з населенням общини до 160 000 чоловік – 41 радник; з населенням общини понад

160 тис. осіб – 51 радник; у столичній общині – 61 радник. Общинна рада обирає зі свого складу голову ради. Вибори проводяться шляхом таємного голосування. Обраним вважається кандидат, який набрав більше половини голосів від загальної кількості депутатів. Рада може обрати одного чи кількох заступників голови.

Общинна рада визначає політику розвитку общини, зокрема: за пропозицією кмета общини затверджує загальну чисельність і структуру общинної адміністрації; обирає та звільняє з посади голову общинної ради; приймає та вносить зміни до річного бюджету общини; визначає розмір місцевих зборів; приймає рішення про придбання, управління та розпорядження майном общини; приймає рішення про створення, перетворення та припинення комерційних товариств з комунальною власністю та обирає представників общини до їх органів; приймає рішення про використання банківських кредитів, про надання безвідсоткових позик, а також рішення про взяття муніципального боргу шляхом укладення кредитних договорів або випуску муніципальних цінних паперів та про видачу муніципальних гарантій на умовах і в порядку, визначених законом; ухвалює рішення про створення та затвердження планів просторового розвитку та змін до них для території общини; ухвалює стратегії, прогнози, програми та плани розвитку общини, які також відображають європейську політику розвитку місцевих громад; визначає вимоги до діяльності фізичних та юридичних осіб на території муніципального утворення, які впливають з екологічних, історичних, соціальних та інших особливостей населених пунктів, а також стану інженерної та соціальної інфраструктури; ухвалює рішення про створення та припинення муніципальних фондів та про управління подарованим майном; ухвалює рішення щодо участі общини в асоціаціях органів місцевого самоврядування в країні та за кордоном, а також в інших неприбуткових юридичних особах і визначає представників общини в них; утворює райони та кметства на умовах і в порядку, визначених законом; вносить пропозиції щодо адміністративно-територіальних змін,

що стосуються території та меж общини; ухвалює рішення про найменування та перейменування вулиць, площ, парків, інженерних споруд, дачних зон, курортів і зон відпочинку та інших об'єктів муніципального значення; ухвалює рішення про проведення референдумів і загальних зборів населення з питань, що належать до його компетенції

На виконання своїх повноважень общинна рада приймає регламенти, розпорядження, інструкції, рішення, заяви та звернення. Общинна рада приймає правила організації та діяльності общинної ради, її комітетів та їх взаємодії з общинною адміністрацією.

Засідання общинної ради та її комісій є відкритими. У виняткових випадках общинна рада може прийняти рішення про проведення окремих засідань у закритому режимі. Громадяни можуть бути присутніми на засіданнях общинної ради та її комісій, займаючи спеціально відведені для них місця. Громадяни можуть висловлюватися, подавати запитання, думки та пропозиції в межах компетенції общинної ради, кмета чи общинної адміністрації, що представляють громадські інтереси, і отримувати відповіді в порядку та в терміни, визначені регламентом.

Кмети та общинна адміністрація

Виконавчою владою в общині є кмет общини. Органами виконавчої влади в районі та кметстві є відповідно кмети району та кметства. Кмети обираються строком на 4 роки відповідно до Виборчого кодексу.

Кмет общини: керує всією виконавчою діяльністю общини; спрямовує та координує діяльність спеціалізованих органів виконавчої влади; призначає та звільняє з посади заступників кмета, керівників підрозділів, які утримуються за рахунок муніципального бюджету, голів та службовців общинної адміністрації; відповідає за охорону громадського порядку, щодо його забезпечення видає письмові накази, які є обов'язковими для виконання керівниками відповідних структур МВС; організовує виконання міського бюджету, в тому числі своєчасне виконання показників, затверджених общинною радою відповідно; організовує виконання довгострокових перспективних

програм; організовує виконання актів обшчинної ради та двічі на рік подає раді звіт про їх виконання; організовує виконання завдань, що впливають із законів, актів Президента республіки та Ради міністрів; покладає виконання своїх функцій на кметів кметовств та районів, координує та здійснює контроль за доцільністю та законністю їх виконання; підтримує зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями та рухами, а також з іншими органами місцевого самоврядування в країні та за кордоном; доручає або санкціонує розробку планів забудови та змін до них для території обшчини чи її частин і затверджує певні плани забудови відповідно до Закону про просторовий розвиток, а також організовує їх виконання; представляє обшчину перед фізичними та юридичними особами та перед судом; здійснює організаційно-технічне обслуговування обшчинної ради та бере участь у її засіданнях з правом дорадчого голосу; затверджує положення про організацію обшчинної адміністрації; надсилає до обшчинної ради розпорядчі акти, а також договори та зміни та доповнення до них, видані на виконання актів, прийнятих радою, протягом трьох днів з моменту їх видання або підписання; надає допомогу ОСББ та його органам управління на умовах Закону про управління ОСББ. Кмет обшчини протягом трьох місяців після складення присяги представляє обшчинній раді програму управління на термін повноважень. Програма містить основні цілі, пріоритети, заходи, терміни виконання та очікувані результати. Кмет обшчини представляє обшчинній раді щорічний звіт про виконання програми до 31 січня.

Кмет обшчини призначає секретаря обшчини на невизначений строк. Секретар організовує та відповідає за: діяльність обшчинної адміністрації, умови праці службовців та інформаційно-технічне забезпечення їх діяльності; діловодство, документообіг та обшчинний архів; діяльність відділів реєстрації актів цивільного стану та надання адміністративних послуг; оприлюднення актів обшчинної ради та кмета обшчини; розгляд скарг, звернень та пропозицій громадян та юридичних осіб;

підтримання в актуальному стані списків виборців в общині, організаційно-технічна підготовка та проведення виборів і місцевих референдумів.

Акти кмета общини можуть бути оскаржені в адміністративному порядку до обласного управителя (губернатора), якщо інше не передбачено законом. Общинна рада може скасувати адміністративні акти, видані кметом общини.

Обласний управитель здійснює контроль за законністю актів общинних рад, якщо інше не передбачено законом. Він може повернути незаконні акти на нове обговорення в общинну раду або оскаржити їх у відповідному адміністративному суді. Оскарження призупиняє виконання індивідуальних і загальних адміністративних актів і дію підзаконних актів, якщо суд не постановить інше.

Кмет общини може повернути на новий розгляд незаконні чи невідповідні акти общинної ради або оскаржити незаконні акти у відповідному адміністративному суді та вимагати призупинення виконання загальних адміністративних актів і дії підзаконних нормативних актів.

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА «ПРО ГМІННЕ САМОВРЯДУВАННЯ» (1990)

Загальні положення

Населення гміни утворює самоврядну громаду відповідно до законодавства. У цьому Законі під гміною слід розуміти самоврядну громаду, а також відповідну територію. Гміна виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. Гміна наділена правосуб'єктністю. Самостійність гміни захищається в судовому порядку.

Утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їх меж та назв, а також визначення місцезнаходження їх органів здійснюється Радою Міністрів після проведення консультацій з жителями. При утворенні, об'єднанні, поділі, ліквідації гмін і встановленні їх меж слід прагнути до того, щоби гміна охоплювала по можливості однорідну територію з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також щоб соціально-економічні зв'язки дозволяли виконувати громадські завдання.

Сфера діяльності та завдання гміни

До сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального значення, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів. Задоволення потреб громади належить до власних завдань гміни. Зокрема, до власних завдань гміни належать питання: забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища; функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організації дорожнього руху; функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення водою, ліквідація та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти та порядку, санітарних норм на сміттєзвалищах, знешкодження комунальних відходів, забезпечення електроенергії, тепла, газу; організації місцевого громадського

транспорту; охорони здоров'я; надання соціальної допомоги, зокрема організація центрів та закладів опіки; будівництва житлових будинків на території гміни; освіти, зокрема організація середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ; культури, зокрема організація бібліотек на території гміни, інших закладів культури, а також охорони пам'яток та опіка над пам'ятками; фізичної культури, зокрема організація рекреаційних територій, спортивних організацій; торгівлі і торгових рядів; озеленення та посадки дерев на території гміни; організація кладовищ на території гміни; громадського порядку і безпеки громадян та протипожежної охорони і захист від повені, в тому числі оснащення та утримання гмінного складу засобів для боротьби з повінню; утримування гмінних об'єктів та закладів громадського призначення, а також адміністративних об'єктів; встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення вагітних жінок.

Органи гміни

Жителі гміни беруть участь у загальному голосуванні (на виборах і референдумах) чи за посередництвом органів гміни. Органи гміни: рада гміни, війт (бургомістр, президент міста).

Рада обирається строком на 4 роки, рахуючи з дня проведення виборів. До складу ради входять депутати в кількості: п'ятнадцяти – в гмінах до 20 000 жителів; двадцяти одного – в гмінах до 50 000 жителів; двадцяти трьох – в гмінах до 100 000 жителів; двадцяти п'яти – в гмінах до 200 000 жителів та по трьох на кожних наступних 100 000 жителів, але не більше як сорок п'ять депутатів. Депутат представляє виборців, підтримує постійний зв'язок із жителями та їх організаціями, приймає висловлені вимоги та подає їх на розгляд органів гміни. Депутати можуть створювати депутатські клуби, які діють на принципах, визначених статутом гміни.

Рада гміни обирає зі свого складу голову і 1-3 його заступників абсолютною більшістю голосів при присутності не менше половини законного складу ради шляхом таємного голосування. Голова ради організує роботу ради і керує на її засіданнях.

Рада гміни проводить засідання сесійно, сесії скликаються головою в міру потреби, але не рідше як один раз у квартал.

Рішення органів гміни приймаються простою більшістю голосів при присутності не менше половини складу органу, якщо інше не передбачено законом. До повноважень ради належить вирішення різних питань, віднесених до сфери діяльності гміни, якщо інше не передбачено законодавством. До виключних повноважень ради гміни належить: прийняття статуту гміни; встановлення заробітної плати війта, визначення напрямів його діяльності, а також затвердження звіту про його діяльність; обрання і відкликання скарбника гміни, який є головним бухгалтером бюджету, а також секретаря гміни – за поданням керівника правління; прийняття бюджету гміни, обговорення звіту про виконання бюджету, а також прийняття рішень щодо затвердження чи незатвердження звіту правління з цього питання; прийняття планів обумовлень і напрямів благоустрою гміни та місцевих планів благоустрою; прийняття економічних програм; прийняття рішень з питань податків і зборів в межах, встановлених окремими положеннями; прийняття рішень з майнових питань гміни, які виходять за межі звичайної діяльності правління прийняття рішень про виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації; прийняття рішень про співробітництво з іншими гмінами, а також виділення з цієї метою відповідного майна; прийняття рішень з питань: гербу гміни, назв вулиць і площ, встановлення пам'ятників; надання почесного громадянства гміни; визначення інших питань, віднесених законами до компетенції ради гміни.

Виконавчим органом гміни є **війт**. Строк повноважень війта починається в день скликання ради гміни або обрання його радою гміни і закінчується в день завершення строку скликання ради гміни. Війтом (бургомістром, президентом міста) не може бути особа без польського громадянства. Бургомістр є виконавчим органом у гміні, в якій керівні органи знаходяться у місті, розташованому на території гміни. У містах з населенням понад 100 000 жителів виконавчим органом є президент міста.

Війт виконує рішення ради гміни і завдання гміни, передбачені законодавством. До завдань війта, зокрема, належить: підготовка проєктів рішень ради гміни; визначення способу виконання рішень; управління комунальним майном; виконання бюджету; призначення та звільнення керівників гмінних організаційних одиниць. При виконанні власних завдань гміни війт підпорядковується виключно раді гміни. Війт керує поточною діяльністю гміни та представляє гміну за її межами.

Війт виконує завдання з допомогою управління гміни. Організація та принципи функціонування управління визначає організаційний регламент, поданий війтом шляхом розпорядження. Керівником управління є війт. Війт може доручити провадження справ гміни від свого імені заступникові війта або секретареві гміни.

Органом, що приймає рішення на рівні сільського округу (*solectwo*) є сільські збори (*zebranie wiejskie*), а виконавчим органом – сільський староста (*soltys*). Допоміжним органом при сільському старості є рада сільського старости (*rada solecka*). Сільський староста, а також члени ради сільського старости обираються шляхом таємного, прямого голосування, з-поміж необмеженої кількості кандидатів, постійними жителями сільського округу, які наділені правом голосу. Правила та порядок обрання та відкликання сільського старости і ради сільського старости визначаються статутом сільського округу. Сільський староста перебуває під правовим захистом, передбаченим для державних службовців.

Органом, що приймає рішення на рівні району (*dzielnica*) чи селища (*osiedle*), є рада. Правила і порядок проведення виборів визначає рада гміни. Виконавчим органом в районі (селищі) є правління. Правління очолює голова.

**ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА
«ПРО ПОВІТОВЕ САМОВРЯДУВАННЯ» (1998)**

Загальні положення

Населення повіту утворює самоврядну громаду відповідно до законодавства. Повіт виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. Повіт наділений правосуб'єктністю. Самостійність повіту захищається в судовому порядку. Повіт як адміністративно-територіальна одиниця охоплює цілісну територію гмін, що межують між собою, або цілісну територію міста на правах повіту. При утворенні, об'єднанні, поділі, ліквідації повітів і встановленні їх меж слід прагнути до того, щоби повіт охоплював по можливості однорідну територію з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також щоб соціально-економічні зв'язки дозволяли виконувати громадські завдання.

Обсяг діяльності та завдання повіту

Повіт виконує визначені в законодавстві громадські завдання, які мають надгмінний характер, щодо: народної освіти; підтримки та охорони здоров'я; соціальної допомоги; політики в сфері розвитку сім'ї; підтримки недієздатних осіб; транспорту і громадських доріг; культури та охорони культурних цінностей; фізичної культури та туризму; геодезії, картографії і кадастру; управління нерухомістю; благоустрою територій і нагляду за будівництвом; водного господарства; охорони навколишнього середовища і природи; використання земель сільськогосподарського призначення, лісництва, рибальства у внутрішніх водах; громадського порядку та безпеки; протипаводкової, протипожежної охорони і запобігання іншим надзвичайним ситуаціям, які ставлять під загрозу життя та здоров'я людей, а також навколишнє середовище; протидії безробіттю, а також активізації місцевого ринку праці; охорони прав споживачів; утримання повітових об'єктів та установ громадського призначення, а також

адміністративних об'єктів; оборони; розвитку повіту; співпраці з неурядовими організаціями.

Законодавством можуть бути передбачені й інші завдання повіту. Законодавство може передбачати виконання окремих завдань повіту, які є завданнями урядової адміністрації, що делегуються повіту. Повіт на обґрунтовану пропозицію зацікавленої гміни делегує їй окремі завдання власної компетенції на умовах, визначених за домовленістю сторін. Завдання повіту не можуть порушувати сферу діяльності гмін.

Органи повіту

Органами повіту є: рада (rada) повіту, правління (zarząd) повіту. **Рада повіту** є органом, який приймає рішення і здійснює контроль на території повіту, з урахуванням положень про повітові референдуми. Рада обирається строком на чотири роки, рахуючи з дня проведення виборів. Депутати обираються на прямих виборах. Принципи та порядок проведення виборів до ради повіту, а також її чисельність визначаються окремим законом.

До виключної компетенції ради повіту належить: прийняття локальних правових актів, у тому числі статуту повіту; обрання і відкликання правління; призначення і звільнення, за поданням старости, секретаря повіту і скарбника повіту, який є головним бухгалтером бюджету повіту; визначення напрямків діяльності правління повіту, а також заслуховування звіту про діяльність правління, в тому числі про фінансову діяльність; прийняття бюджету повіту; заслуховування звіту про виконання бюджету, а також прийняття рішення про затвердження чи незатвердження звіту з цього питання; прийняття рішень про встановлення ставок податків і зборів у межах, визначених законом; прийняття рішень з майнових питань повіту; оцінювання стану протипожежної безпеки і забезпечення повіту перед повінню; прийняття рішень з інших питань, віднесених законодавством до компетенції ради повіту. Рішення ради і правління повіту приймаються простою більшістю голосів при присутності не менше половини законного складу

ради (правління) шляхом відкритого голосування, якщо інше не передбачено положеннями закону.

Рада повіту обирає зі свого складу голову і одного чи двох його заступників абсолютною більшістю голосів при присутності не менше половини законного складу ради шляхом таємного голосування. Виключним завданням голови є організація роботи ради та ведення засідань ради.

Рада повіту проводить засідання сесійно, сесії скликаються головою в міру потреби, але не рідше як один раз на квартал. На пропозицію не менше 1/4 законного складу ради, правління чи старости голова зобов'язаний скликати сесію протягом семи днів з часу надходження пропозиції.

Рада повіту контролює діяльність правління, інших повітових організаційних одиниць. З цією метою вона утворює ревізійну комісію. Ревізійна комісія висловлює свою думку щодо бюджету повіту, а також вносить до ради гміни подання про затвердження чи незатвердження звіту про діяльність правління. Таке подання підлягає попередньому розгляду в регіональній рахунковій палаті.

Депутат не є зобов'язаним виконувати вказівки виборців. Депутат зобов'язаний керуватися цінностями повітової самоврядної громади. Депутат приймає вимоги, заявлені жителями повіту, і передає їх на розгляд органів повіту. Депутат зобов'язаний брати участь в роботі органів повіту, а також повітових організаційних одиниць, до яких є вибраний чи призначений. У зв'язку зі здійсненням депутатських повноважень, депутат перебуває під правовим захистом, передбаченим для державних службовців. Депутат не може брати участі в голосуванні з питань, які стосуються його особистих інтересів.

Правління повіту є виконавчим органом повіту. До складу правління повіту входять староста як його голова, заступник старости та інші члени. Рада повіту обирає старосту та, на його пропозицію, інших членів правління повіту в кількості від 3 до 5 осіб, в тому числі заступника старости, не пізніше 3 місяців з дня оголошення результатів виборів відповідним виборчим

органом. Обрання проводиться абсолютною більшістю голосів законного складу ради шляхом таємного голосування. Членами правління можуть бути обрані особи, які не входять в склад ради.

Правління повіту виконує рішення ради повіту і завдання повіту, передбачені законодавством. До завдань правління повіту, зокрема, належить: підготовка проєктів рішень ради, виконання рішень ради, управління майном повіту, виконання бюджету повіту, прийняття на роботу і звільнення керівників організаційних одиниць повіту. У здійсненні завдань правління повіту підпорядковується виключно раді повіту.

Правління виконує завдання повіту з допомогою повітового **староства**, керівників повітових служб, інспекцій та охорони, а також керівників організаційних одиниць повіту, які разом утворюють спільну повітову адміністрацію. Староста організовує роботу правління повіту і повітового староства, керує поточними справами повіту та представляє повіт за його межами.

Повітові нормативні акти

На підставі і в межах повноважень, наданих законом, рада повіту приймає місцеві правові акти, які є обов'язковими для виконання на території повіту. З питань, не врегульованих окремими законами чи іншими загальнообов'язковими правилами, в особливо виправданих випадках, рада повіту може видавати повітові порядкові правила, якщо вони необхідні для захисту життя, здоров'я, майна громадян, охорони навколишнього природного середовища або для забезпечення громадського порядку, спокою та безпеки, якщо такі правила поширюються на територію більш як однієї гміни. Місцеві правові акти на рівні повіту приймає рада повіту у формі рішення, якщо закон, який надає право видавати такі акти, не передбачає інше.

Нагляд за діяльністю повіту

Нагляд за діяльністю повіту здійснює Прем'єр-міністр та воєвода, а з фінансових питань – регіональна рахункова палата. Наглядові органи мають право втручатися у діяльність повіту лише у випадках, передбачених законодавством. Нагляд за виконанням завдань повіту здійснюється згідно з чинним законодавством.

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА «ПРО САМОВРЯДУВАННЯ ВОЄВОДСТВА» (1998)

Загальні положення

Воєводство означає: адміністративно-територіальну одиницю – регіональну самоврядну громаду, найбільшу одиницю принципного територіального поділу держави з метою здійснення громадської адміністрації. Воєводство володіє правосуб'єктністю. Самостійність воєводства підлягає судовому захисту.

Органи адміністрації воєводства (*samorzad wojewodztwa*) діють на підставі і в межах, визначених законами. До сфери діяльності адміністрації воєводства належить виконання громадських завдань на рівні воєводства, виконання яких не належить органам урядової адміністрації. Сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності повіту і гміни. Органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні. Адміністрація воєводства: виконує передбачені законами громадські завдання від свого імені та на свою відповідальність; володіє власністю воєводства; провадить самостійну фінансову діяльність на основі бюджету.

Сфера діяльності

Адміністрація воєводства визначає стратегію розвитку воєводства, яка враховує, зокрема, такі цілі: збереження польських традицій, а також розвиток і формування національної, громадянської та культурної свідомості жителів; стимулювання економічного розвитку; підвищення рівня конкуренції та інновацій в економіці воєводства; збереження цінностей культурного та навколишнього середовища з врахуванням потреб майбутніх поколінь; формування та збереження територіальної цілісності.

Адміністрація воєводства веде політику розвитку воєводства, яка: створює умови економічного розвитку, а також створює ринок праці; підтримує і розбудовує суспільну і технічну

інфраструктуру воєводського значення; утримує та сприяє накопиченню фінансових коштів: публічних та приватних, з метою реалізації завдань зі сфери громадського споживання; підтримує і проводить діяльність з метою піднесення рівня освіти громадян; раціонально використовує природні ресурси, а також формує природне середовище відповідно до принципу сталого розвитку; підтримує розвиток науки і співробітництва між наукою та економікою, підтримує технологічний прогрес та інновації; підтримує розвиток культури, а також охорону і раціональне використання культурної спадщини; сприяння розвитку привабливих та перспективних сторін воєводства. Стратегія розвитку воєводства реалізується програмами воєводства.

Структура адміністрації воєводства

Органами адміністрації воєводства є: сеймик (sejmik) воєводства; правління (zarząd) воєводства. **Сеймик** воєводства є органом, що приймає рішення і здійснює контроль у воєводстві. Строк повноважень сеймику воєводства становить чотири роки, рахуючи з дня виборів. До складу сеймику воєводства входять депутати, які вибрані в прямих виборах, кількістю 30 депутатів у воєводствах, що нараховують до 2 000 000 жителів та по 3 депутатів на кожних наступних 500 000 жителів.

До виключної компетенції сеймику воєводства належить: прийняття локальних правових актів, зокрема: статуту воєводства, правил управління воєводським майном, правил і порядку користування воєводськими об'єктами та установами громадського призначення; приймання стратегії розвитку воєводства та багаторічних воєводських програм; прийняття плану збільшення угідь; прийняття законів з питань порядку роботи над проектом бюджету; прийняття бюджету воєводства; визначення принципів призначення дотацій з бюджету воєводства; розгляд звітів про виконання бюджету воєводства, фінансових звітів воєводства, а також звітів виконання багаторічних програм воєводства; прийняття рішень з питань затвердження чи незатвердження звіту правління воєводства про виконання бюджету воєводства; прийняття в межах компетенції, визначе-

ної законами, норм, що стосуються місцевих податків і зборів; прийняття рішень з питань участі у міжнародних регіональних зустрічах та інших формах регіональної співпраці; обрання та відкликання правління воєводства; розгляд звітів роботи правління воєводства, зокрема, про фінансову діяльність; прийняття рішень з питань власності воєводства, які стосуються; прийняття рішень з інших питань, які закони та статут воєводства відносять до компетенції сеймику воєводства; затвердження норм, що стосуються внутрішньої організації та порядку діяльності органів адміністрації воєводства. Рішення сеймику воєводства приймаються звичайною більшістю голосів при присутності не менше половини законного складу сеймику, шляхом відкритого або відкритого поіменного голосування, якщо інше не передбачено законом.

Депутати сеймику воєводства обирають зі свого складу голову сеймику абсолютною більшістю голосів, шляхом таємного голосування. Депутати сеймику воєводства обирають зі свого складу віце-голів сеймику, але не більше трьох, абсолютною більшістю голосів при присутності не менше половини законного складу сеймику, шляхом таємного голосування. Голова сеймику воєводства організує роботу сеймику та головує на його засіданнях. Голова сеймику воєводства може доручити виконання згаданих функцій одному із віце-голів сеймику. Голова і віце-голови не можуть входити до складу правління воєводства. Сеймик воєводства проводить свою роботу сесійно, сесії скликаються за ініціативою голови принаймні раз на квартал.

Правління воєводства є виконавчим органом воєводства. До складу правління воєводства, яке налічує п'ять осіб, входить маршалок воєводства, як його голова, віце-маршалок або 2 віце-маршалків і решта членів. Депутати сеймику воєводства обирають зі свого складу маршалка воєводства абсолютною більшістю голосів. Сеймик воєводства обирає, за поданням маршалка воєводства, решту членів правління воєводства, в тому числі не більше двох віце-голів, протягом трьох місяців з дня оголошення результатів виборів.

Правління воєводства виконує завдання, які належать до адміністрації воєводства і не входять до сфери повноважень сеймику воєводства та воєводських адміністративних одиниць. До завдань правління воєводства належить, зокрема: виконання рішень сеймику воєводства; розпорядження майном воєводства; підготовка проєкту бюджету та виконання бюджету воєводства; підготовка проєктів стратегії розвитку воєводства, воєводських програм та їх виконання; організація співпраці зі структурами регіонального самоврядування в інших державах та міжнародними регіональними об'єднаннями; керування, координація та контроль діяльності воєводських адміністративних одиниць, призначення та відкликання їх керівників; прийняття організаційного регламенту адміністрації маршалка.

Нагляд за діяльністю воєводства

Нагляд за діяльністю воєводства здійснює Прем'єр-міністр та воєвода, а з фінансових питань – регіональна рахункова палата. Наглядові органи можуть втручатися в діяльність воєводства лише у випадках, передбачених законами. Нагляд за виконанням завдань воєводства здійснюється на основі критеріїв відповідності із законодавством

Навчальне видання

**С.В. Макарець, А.І. Некряч,
С.М. Приходько, Т.О. Шаравара**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ:
ПОЛІТИЧНИЙ ПРОФІЛЬ**

підручник

Керівник видавничого проєкту *Віталій Зарицький*
Комп'ютерний дизайн *Оксана Бережна*
Коректор – *Лідія Іваненко*
Фото для обкладинки взято із сайту freepik.
Авторська редакція

Підписано до друку 25.03.2025. Формат 60х84 ¹/₁₆.
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Умовн. друк. аркушів – 14,65. Обл.-вид. аркушів – 11,37.
Тираж 100

Видавець і виготовлювач: ТОВ «Видавництво Ліра-К»
Свідоцтво № 3981, серія ДК.
03142, м. Київ, вул. В. Стуса, 22/1
тел.: (050) 462-95-48; (067) 820-84-77
Сайт: lira-k.com.ua, редакція: zv_lira@ukr.net

ISBN 978-617-8565-87-9



9 786178 565879

