

УДК 342.4:352.07(4/9)

І. Дробот

## СТАН КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано конституційно-правове гарантування місцевого управління та місцевого самоврядування. Розглянуто організаційне структурування систем та інституціонування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн в аспекті гарантування.

**Ключові слова:** країна, держава, місцеве самоврядування, гарантування, конституція, закон, системне явище, організаційно структурований інститут, необхідна умова гарантування, достатня умова гарантування, орган місцевої влади, орган місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування як суб'єкт врегулювання суспільних відносин у силу низки об'єктивних та суб'єктивних чинників потребує певних умов для організації, функціонування та розвитку. Характерною ознакою у створенні зазначених умов є функціональна особливість його здійснення. Суть цієї особливості полягає у тому, що у врегулюванні суспільних відносин місцеве самоврядування, на відміну від державного управління як функції держави, виконує функцію і держави, і громадянського суспільства. Реалізація означеного функціонального дуалізму супроводжується для нього низкою певних “незручностей”, які за зміни політичних, правових, організаційних, економічних чи інших обставин можуть негативно впливати на виконання своєї суспільної місії з організації життєдіяльності на місцевому рівні, децентралізації державного управління, формування демократичних засад суспільного розвитку.

З огляду на це, логічним і закономірним є забезпечення йому відповідних, сприятливих умов для функціонування та розвитку. Гарантування цих умов, зазвичай, обумовлюється Конституцією країни, законами та підзаконними актами.

Конституційно-правова легалізація місцевого самоврядування вказує на визнання і гарантування державою його як інституту врегулювання суспільних відносин та за своєю сутністю є *необхідною* умовою його виникнення і функціонування в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні та децентралізації державного управління. Ставлення ж до місцевого самоврядування як до системного суспільного явища свідчить про готовність держави створити для нього ще й *достатню* умову гарантування, яка полягає у залученні до здійснення державно-владних відносин ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення.

Дослідженню питань конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування у вітчизняному науковому середовищі приділяється значна увага. Зокрема дослідники П. Біленчук, М. Баймуратов, О. Бориславська, Ю. Делія, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Орзіх, О. Сушинський, І. Щebetун, В. Шаповал у своїх роботах зосереджують увагу на питаннях конституційно-правового забезпечення саме вітчизняної системи місцевого самоврядування. Водночас, дослідження світового досвіду організації, удосконалення та розвитку місцевого самоврядування здійснюються епізодично і є

фрагментарними. Ще менше уваги приділяється вивченню цього досвіду у контексті гарантування місцевого самоврядування.

Мета публікації полягає у вивченні та узагальненні зарубіжного досвіду організації конституційно-правового, організаційного, інституційного забезпечення систем місцевого управління та самоврядування в аспекті гарантування його здійснення.

Завданням статті є аналіз конституційно-правових норм, актів, організаційних засад у зарубіжних країнах із різним державним устроєм в аспекті ставлення держави до місцевого самоврядування як до суб'єкта урегулювання суспільних відносин, а відтак чинника *необхідної* умови гарантування його здійснення.

Регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим. Так, Конституція Австрії від 10.11.1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування – місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади [1].

Таку ж деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав та повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структуру його органів та їх функціональне наповнення обумовлює (ст. 162 – 166) Конституція Бельгії від 07.02.1831 р. [2].

Конституція Італії 1947 р. (ст. 114 – 133) визначає правові основи місцевого самоврядування на рівні області, провінції і громади, деталізує структуру органів місцевого самоврядування і доволі розлого викладає їх повноваження [3].

Аналогічні положення містяться у Конституції Португалії 1976 р. (ст. 237 – 266), яка окрім правових основ організації місцевого самоврядування, обумовлює на усіх його рівнях існування виконавчих органів (для парафії – жунта; муніципії – муніципальна палата; адміністративної області – обласна жунта) [4].

У Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави – муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання – при провадженні усіх своїх справ користуються автономією [5].

Втім, не у всіх країнах має місце широка конституціоналізація місцевого самоврядування. Так, у Конституції Японії 1947 р. місцевому самоврядуванню відведені усього кілька статей (ст. 92 – 95), в яких значаться загальні формулювання, причому без його структурування [6]. Ст. 92 лише вказує на те, що правила організації та діяльності місцевих громадських самоврядувань, визначаються законом відповідно до принципу місцевої автономії. Водночас зміст, який вкладається у поняття автономії, Конституція Японії не роз'яснює [7].

У Конституції Швеції, прийнятій 27 лютого 1974 р., місцевому самоврядуванню (§ 7, гл. 1) відводиться кілька речень, у яких в загальній формі обумовлюється, що "...у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів (округів)). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть здійснювати податки для виконання своїх завдань" [8].

Доволі загальна регламентація місцевого самоврядування у Конституції Франції 1958 р. У ст. 72 йдеться про те, що "... місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший місцевий колектив

створюється законом. Ці колективи вільно самоуправляються виборними радами в умовах визначених законом” [9].

Аналогічне регламентування місцевого самоврядування передбачає й прийнята 19 липня 1919 р. Конституція Фінляндії. Вона констатує (§ 51, розд. 4), що “...управління комунами повинно ґрунтуватися на громадянському самоуправлінні у відповідності до вимог, передбачених відповідними законами” [10].

Конституція Греції (ст. 102) від 11.06.1975 р. теж лише акцентує на тому, що “...управління місцевими справами є компетенцією органів місцевого самоврядування, першою ступінню яких є муніципалітети і громади”. Водночас значна увага приділяється питанню нагляду за органами місцевого самоврядування з боку держави [11].

Є конституції, де про місцеве самоврядування майже не йдеться. Переважно це стосується країн із федеративним державним устроєм (за виключенням Австрії). Зокрема у США регламентування функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно штатами. Однак ступінь урегульованості різних аспектів місцевого самоврядування в окремих штатах не є однаковим. За цією ознакою виокремлюються дві групи штатів. До першої належать ті, чії конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування. До другої групи належать штати, у яких перевага надається регулюванню управління. Йдеться про те, що одночасно зі закріпленими у конституціях штатів основними принципами діяльності місцевих органів регламентується також і внутрішня організація муніципалітетів [12].

У Конституції Індії (ст. 40) щодо місцевого самоврядування лише зазначено, що “...державна вживе заходи щодо організації сільських панчатів і наділить їх такими повноваженнями, які можуть згодитися для того, щоби вони функціонували у якості самоврядних одиниць” [13].

Основний закон ФРН від 23.05.1945 р. (з наступними змінами і доповненнями до 20.10.1997 р.) щодо місцевого самоврядування (ст. 28) дає загальне означення про те, що “...в землях, районах та громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. Громадам має бути гарантоване право регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти” [14].

Конституція Королівства Данія від 05.06.1953 р. обумовлює тільки те, що “...право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави провадження місцевих справ встановлюється законом” [15].

На ставлення держави до місцевого самоврядування, а відтак і на рівень його гарантування вказує не тільки факт закріплення місцевого самоврядування в конституціях держав, а й те, у якій формі і де (розділ, глава чи відділ основного закону конкретної країни) це зроблено. У федеральному конституційному законі Австрії від 10.11.1920 р. положення щодо місцевого самоврядування викладені у підрозділах “В” (“Столиця союзу Відень”) і “С” (“Громади”), що є у розділі “Законодавча та виконавча влада земель” [16]; в Конституції Бельгії 1831 р. – у главі “Установи провінційні або громадівські”, яка міститься у розділі III “Державна влада”; у Конституції Португалії 1976 р. – у розділі “Місцеві самоуправні одиниці”; в Конституції Франції 1958 р. – у спеціальному розділі “Територіальні колективи” [17]; у конституції Болгарії 1991 р. – в главі “Місцеве самоврядування і місцева адміністрація” [18]; у Конституції Монголії 1992 р. – в главі “Адміністративно-

територіальні одиниці Монголії, їх управління” [19]; у Конституції Японії 1947 р. – в главі “Місцеве самоврядування” [20].

У розвиток положень конституції гарантування місцевого самоврядування здійснюється також чинним законодавством. До того ж можуть прийматись як профільні закони про місцеве самоврядування, так і закони про місцеве управління, які регулюють діяльність органів місцевих державних адміністрацій, їх взаємодію з представницькими органами окремих адміністративно-територіальних одиниць. Прикладом загальних законів може слугувати Комунальний закон 1977 р. у Швеції, Закон “Про місцеве самоврядування” 1947 р. в Японії, Закон “Про організацію діяльності органів місцевого управління” 1974 р. у Новій Зеландії, Акт про місцеве управління 1972 р. у Великобританії тощо. Ці закони, зазвичай, регламентують утворення та організацію діяльності представницьких органів регіонального та низового рівня, їх компетенцію, обумовлюють шляхи формування джерел фінансування їх діяльності, визначають порядок оскарження їх рішень [21].

Має певну специфіку правове регулювання місцевого самоврядування у деяких англосаксонських країнах. Так, правовий статус представницьких органів у США визначають муніципальні хартії, які є у більшості муніципалітетів цієї країни. Трактують термін “хартія” має у цій країні двояке змістовне наповнення. Під першим (вужким) розуміється єдиний документ, який об’єднує усі норми, що регламентують діяльність конкретного муніципалітету. Друге (широке) трактування містить у собі сукупність законів штату, що регулюють діяльність відповідного муніципального підрозділу, навіть за умови, якщо вони не зібрані в один документ. Йдеться про усі відповідні положення конституції штату, закони та положення загального права у доповнення до документу, який безпосередньо визнається як хартія [22].

Досвід конституційного регламентування місцевого самоврядування у різних країнах свідчить про його неоднозначне відображення у суспільній уяві, неоднакову роль у державно-владних відносинах, а відтак вказує на різну ефективність виконання ним своєї місії у досягненні задекларованої, зазвичай, кожною державою мети – побудови соціальної держави. Це означає, що проблема гарантування місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження не тільки в аспекті конституціоналізації його як системного суспільного явища у політичній системі суспільства, а й уточнення в аспекті функціонально-інституційної ідентифікації як організаційно структурованого інституту.

У своєму дослідженні А. Черкасов вказує на те, що інституціонування місцевих органів будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який в унітарних державах належить до компетенції центральної влади, а в федеративних – до компетенції суб’єктів федерації. Адміністративно-територіальні одиниці створюються насамперед з метою зручності управління і, зазвичай, служать просторовим переділом діяльності місцевої влади, який не завжди передбачає створення у кожній адміністративно-територіальній одиниці представницьких органів. Автор “прив’язує” створення низових представницьких органів до системи адміністративно-територіального поділу, яку класифікує як дволанкову (Данія, Коста-Ріка, Фінляндія, Японія), трьохланкову (Італія, деякі штати Індії, Кенія), чотириланкову (Німеччина, Камерун, Сенегал) і п’ятиланкову (Франція). Низовими одиницями, на думку автора, можуть бути кілька сіл (Бангладеш), міські райони (в багатьох великих містах світу) і навіть квартали (наприклад, в Індонезії). Середню ланку адміністративно-територіального поділу складають одиниці вищого

рівня (наприклад, області і провінції – в Італії; префектури – в Японії; кантони, округи, департаменти і регіони – у Франції) [23].

Вагомим чинником, що впливає на інституалізацію місцевого самоврядування визнано неоднакове співвідношення самоврядної та адміністративної складових у місцевому управлінні. Перевага тієї чи іншої складової в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць Л. Ентін пояснює історичними, географічними і демографічними особливостями, політичним режимом, а також правовою системою кожної окремої країни. Для країн континентального права в місцевому управлінні ваговою, як ми вважаємо, є роль представника центральної влади, тобто так званого “прямого державного управління на місцях” [24].

Домінування прямого державного управління на місцевому рівні, що охоплює усі адміністративно-територіальні одиниці, характерне переважно для країн, що розвиваються. У розвинутих країнах воно поширюється, зазвичай, на регіональному рівні. В Італії, Швеції, Греції, Іспанії представники центрального уряду на місцях (комісар, губернатор, префект) очолюють і координують діяльність державних служб на відповідних територіях (область, префектура, провінція), здійснюють нагляд за органами місцевого самоврядування, контролюють процес управління у сферах юстиції, поліції, залізниці тощо. Поширення їх повноважень на низовий рівень місцевого управління майже не трапляється [25]. Виключенням серед розвинутих країн є Бельгія, де нагляд за муніципальним управлінням може бути відданий призначеному центральним урядом секретарю муніципалітету [26].

Досвід багатьох розвинутих країн свідчить також про те, що пряме державне управління на місцях відіграє, зазвичай, позитивну роль у місцевому управлінні. Підсилюючи значимість державних інтересів перед місцевими, воно тим самим підвищує ефективність всієї виконавчої гілки влади. Водночас у країнах, що розвиваються пряме державне управління на місцях може вступати у протиріччя з місцевим самоврядуванням і навіть підмінити його. Така “взаємодія” цих двох суб’єктів врегулювання суспільних відносин негативно впливає на демократизацію державного управління на загал та місцевого зокрема. Це призводить до розвитку різних антидемократичних процесів, які врешті-решт спричиняють порушення прав населення країни. Так, у Індії за цієї причини вибори до органів місцевого самоврядування не всюди проводяться регулярно. У багатьох штатах вибори до органів сільського самоврядування – панчатів проводяться з інтервалом, що перевищує передбачений законодавством штатів у 2 – 3, а інколи і у 5 разів [27].

В умовах сучасного державотворення інституціонування як чинник гарантування місцевого самоврядування переважно охоплює два види органів: місцевий представницький орган, що обирається місцевим населенням адміністративно-територіальної одиниці, і виконавчий орган (мер, бургомістр, голова тощо), який підпорядковується представницькому органу і здійснює оперативне управління місцевими справами.

Існують різні підходи у формуванні органів місцевого самоврядування. Вибір того чи іншого підходу, знову ж таки, впливає на рівень гарантування місцевого самоврядування.

Щодо формування представницьких органів (рада, збори, асамблея тощо), то світовий досвід свідчить про те, що вони, зазвичай, обираються населенням адміністративно-територіальної одиниці загальними прямими виборами. Хоча є й випадки, коли члени представницького органу призначаються органами виконавчої влади вищого рівня. Така практика зустрічається у деяких країнах “третього світу”

(Таїланд), де одночасно з виборами у місцеві асамблеї законодавством допускається також і призначення їх окремих членів. Правда тут має дотримуватись обов'язкова умова, згідно з якою кількість призначених не повинна переважати над кількістю обраних членів [28].

Вагомим чинником гарантування ефективного функціонування місцевого самоврядування є кількісний склад представницького органу. Зазвичай, його формування прив'язується до кількості населення адміністративно-територіальної одиниці. Так, в Австрії кількість членів муніципальної ради коливається від 9 до 100 членів, у Бельгії – від 5 до 55, в Італії – від 15 до 80, у Норвегії – від 13 до 85, у Данії – від 5 до 35 (винятком є лише муніципальна рада Копенгагена, у якій ця кількість жорстко регламентована і становить 55 членів) [29].

Жорсткою є регламентація кількісного складу органів місцевого самоврядування у Франції, де згідно із Кодексом комунальної адміністрації (ст. 16), чисельність муніципальної ради, до останньої реформи, могла налічувати від 9 до 48 членів. Однак після укрупнення первинних адміністративно-територіальних одиниць, що відбулося після адміністративної реформи 1982 р., чисельний склад для комун від 3,5 до 5,0 тис. жителів був збільшений із 23 до 27, а для комун, що налічували більше 300,0 тис. жителів, – із 48 до 69 [30]. Дещо іншого представницького статусу після адміністративної реформи набули такі великі міста, як Париж, Марсель та Ліон, для яких, як виняток, встановлена кількісна межа відповідно 163, 101 та 73 депутати [31].

Окрім чисельності населення, критеріями, за якими формуються представницькі органи місцевого самоврядування, можуть слугувати історична значимість, загальний рівень розвитку, доходи адміністративно-територіальної одиниці тощо. За цього критерії формування представницьких органів можуть бути різними навіть у межах однієї країни. Зазвичай таке трапляється у країнах із федеративним державним устроєм. Так, у США у різних штатах існують свої критерії. У більшості штатів основною вимогою до поселення, що прагне отримати статус низового самоврядного органу (муніципалітету), є кількість населення. Її нижня межа може коливатись від 75 жителів до 300 [32].

В Індії кількісним бар'єром для створення муніципальної ради є адміністративно-територіальна одиниця з населенням не менше 5 тис. осіб. Водночас при формуванні цього органу повинна виконуватись, ще й додаткова умова, згідно з якою з населеного пункту не повинно бути зайнятим у сільському господарстві, а щільність населення має бути не меншою за 1 тис. осіб на 1 кв. милю [33]. У великих містах Індії з такою представницькою формою організації місцевого управління, як “муніципальна корпорація”, крім вимоги щодо чисельності населення, потрібно, щоби річний дохід відповідного міста становив не менш як 10 млн. рупій [34].

Однак, все ж до головних чинників, що спричиняють створення власних муніципалітетів (наприклад, у США), можна віднести: прагнення громад до самостійної організації життєдіяльності у своїй адміністративно-територіальній одиниці; незадоволення набором та якістю послуг, що надаються населенню на об'єднаних територіях; прагнення набути більшої політичної субсимоді та впливу у межах графства і штату з метою отримання додаткових субсимоді із бюджетів федерації та штату, які не передбачені для об'єднаних територій [35].

Обов'язковою складовою місцевого самоврядування (муніципального управління) є виконавчі органи. Вони є мірилом гарантування місцевого

самоврядування, оскільки своїми діями значною мірою визначають його ефективність в організації життєдіяльності на місцевому рівні та децентралізації державного управління. Інституціонування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється за різними підходами та організаційно-правовими засадами. Різноманітність підходів у формуванні виконавчих органів пояснюється тим, що інколи вони можуть виконувати ще й деякі функції державної адміністрації.

У світовій практиці формування виконавчих органів місцевого самоврядування доволі часто трапляється підхід, за яким місцеві представницькі органи вибирають виконавчий (зазвичай одноособовий) орган зі свого складу. Так поступають, наприклад, у деяких штатах США і Канади. За відомою системою “слабий мер – рада”, мер обирається саме зі складу ради. Обраний за цією системою мер (США) наділяється лише представницькими і контролюючими функціями, а управління місцевими справами здійснюється через галузеві комітети. Саме тому мер і називається “слабим”, що він не бере безпосередньої участі і не несе відповідальності за реалізацію усієї місцевої політики [36].

Така ж практика існує й у деяких землях ФРН де місцевий виконавчий орган – бургомістр теж обирається радою і є її головою. Водночас він є не тільки вищою посадовою особою місцевого самоврядування, а й наділений одночасно повноваженнями голови уряду відповідної землі. Це надає йому право опротестовувати рішення ради і у цьому зв’язку призупиняти їх виконання [37].

В Англії одноособовий виконавчий орган муніципальної ради – голова – та адміністративно-територіальних одиниць зі статусом міста – мери і лорд-мери – обираються кожного року і як “слабі” мери у США, насправді не мають реальних виконавчих функцій. Вони виконують роль головуючого на засіданнях ради та представницькі функції поза її межами [38].

В Індії рада муніципальної корпорації обирає свого голову (мера) і його заступника зазвичай на один рік. Мер є переважно номінальним главою корпорації з виконанням представницьких функцій. Реальна ж виконавча влада зосереджена в руках представника державної адміністрації – комісара корпорації, який призначається урядом відповідного штату. В індійських же муніципальних радах виконавча влада ділиться між головою та секретарем, який призначається урядом штату. У деяких штатах секретар призначається радою, але за згоди уряду штату [39].

Характерною особливістю одноособового виконавчого органу у контексті гарантування місцевого самоврядування є відповідальність посадових осіб та муніципальних службовців. У цьому аспекті рівень відповідальності, а відтак і рівень гарантування, залежить від поєднання виконавчим органом місцевого самоврядування повноважень виконавчої влади. Так, у Австрії, де одноособовий виконавчий орган – бургомістр – обирається з членів ради, він за свою діяльність несе відповідальність як перед радою, так і перед губернатором землі. За умисне порушення закону або за недбалість він може бути відсторонений від своєї посади губернатором землі, якщо він здійснював повноваження федеративної виконавчої влади, і урядом землі, якщо він здійснював повноваження в сфері виконавчої влади землі [40].

Відповідальність одноособового виконавчого органу, обраного зі складу ради, може мати і певні особливості. У Франції, де муніципальна рада комуни обирає мера і його помічників, якщо мер, виступаючи як представник центрального уряду, наносить будь-кому шкоду, то відповідальність за її відшкодування бере на себе держава, а не комуна. Проте, за зловживання службовим становищем

розпорядженням міністра внутрішніх справ мер може бути відстороненим від посади на три місяці, а за зумисне порушення закону декретом уряду – знятий зі свого поста [41].

Формування одноособових виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом обрання зі складу представницького органу здійснюється й в інших країнах Європи (Іспанія, Данія тощо), країнах латинської Америки (Мексика), а також у деяких країнах Сходу (Єгипет).

Інституалізація місцевого самоврядування не обмежується лише формуванням одноособових виконавчих органів. Поширеним у світовій практиці є досвід формування й колегіальних виконавчих органів. Найвідомішою практикою формування колегіальних виконавчих органів є “радянська” модель місцевого управління. Тут ради народної влади з числа своїх членів формують виконавчий комітет, який зі свого складу обирає голову, його заступника і секретаря, а ті, своєю чергою, затверджуються відповідною радою і є одночасно головою, заступником голови та секретарем самої ради [42]. Формування виконавчих органів за форматом “радянської” моделі місцевого управління у сучасному державотворенні майже не трапляється. Насьогодні воно є характерним лише для поодиноких держав радянського спрямування і у різних модифікаціях поширене в Китаї, КНДР і на Кубі [43].

Так, згідно з Законом Китайської Народної Республіки “Про організацію місцевих зборів народних представників та місцевих урядів різних ступенів” 1979 р. (ст. 48), виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди. Вони відповідальні перед представницькими органами відповідних ступенів та державними адміністративними органами вищого рівня. Їх роботою керують губернатори провінцій, голови автономних районів, мери міст, начальники округів, начальники повітів, начальники районів, волосні старшини та сільські старости [44]. Така наскрізна підпорядкованість виконавчих органів насправді зайвий раз вказує на доволі умовне поняття “місцевого самоврядування” у “радянській” моделі місцевого управління.

Проте досвід формування колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування свідчить про його значне поширення й у розвинутих країнах Європи та світу. Така практика існує у Бельгії, Голландії, Данії, Італії, Канаді, Німеччині, Португалії, Швеції тощо. Треба зазначити, що кожна країна в інституціонуванні місцевого самоврядування має свої особливості, які надають виконавчим органам різного ступеню самостійності, повноважень, відповідальності, а відтак і гарантування його як системного суспільного явища на загал. Так, в Італії виконавчі органи місцевого самоврядування усіх рівнів (джунти) утворюються відповідними представницькими органами і несуть перед ними відповідальність за свою діяльність [45].

У Португалії колегіальні виконавчі органи формуються представницькими органами трьох рівнів – парафії, муніципії та адміністративної області. До того ж, до виконавчого органу на рівні області – обласної жунти – приставлений Радою Міністрів свій представник, чия компетенція поширюється на усі виконавчі органи, що існують на відповідній території [46].

У Німеччині формування виконавчих органів диктуються федеративним політично-територіальним устроєм. Так, на низовому рівні колегіальний виконавчий орган – магістрат – на території усіх земель формується шляхом обрання зі складу представницького органу 6 – 12 членів разом із бургомістром. Проте на районному



рівні (повіту) колегіальний виконавчий орган – повітовий комітет – в одних землях формується зі складу представницького органу – крейстага, в інших – мандати представницького і виконавчого органу суміщати не дозволяється [47].

У Канаді формування колегіального виконавчого органу – комітету – здійснюється з членів муніципальної ради, а мер (особливо у великих населених пунктах) обирається всіма виборцями населеного пункту. Мер веде усі засідання муніципальної ради й за посадою є членом усіх його внутрішніх спеціалізованих органів – комісій, комітетів, агентств, бюро. Однак “...він має владу як керівник колективного діючого муніципалітету, а не носій одноособових повноважень, як в окремих містах США, де “сильні” мери практично самостійно формують основні статті муніципального бюджету й призначають частину місцевих чиновників. Офіційна влада є колективною, а не індивідуальною” [48].

У Бельгії та Голландії специфіка формування колегіального виконавчого органу полягає у тому, що члени його обираються з числа муніципальної ради, а у великих містах мер (бургомістр) за поданням тієї ж ради призначається главою держави. Цим підкреслюється двоякий статус найвищої посадової особи місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці, згідно із яким він одночасно виконує функції і глави місцевої адміністрації, і агента центрально уряду з повноваженнями контролю за діяльністю місцевих представницьких органів [49].

Існує також практика, за якою формування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється безпосередньо населенням. Так, в Японії конституційно обумовлено, що “...головні посадові особи органів публічної влади, члени їх зборів та інші визначені законом місцеві посадові особи, обираються населенням, яке проживає на території відповідних місцевих органів публічної влади, шляхом прямих виборів” [50]. Треба зазначити, що до “головних посадових осіб” публічної влади в Японії належать губернатори в префектурах, мери в муніципалітетах і старости у селах. Кожен із них наділений певною незалежністю щодо відповідного представницького органу і у разі необхідності може взяти на себе виконання його функцій, а у випадку виникнення розбіжностей у прийнятті рішення – взагалі розпустити його. Такий підхід у функціональному аспекті нагадує пряме державне управління. Водночас для ради і виборців передбачена можливість зняти губернатора чи мера з посади (3/4 голосів ради) або відізвати їх за ініціативою 1/3 кількості виборців [51].

У багатьох великих містах США виконавчий орган місцевого самоврядування формується за системою “сильний мер – рада”, основою якої є принцип єдиноначальності. Згідно із цим принципом обраний населенням мер самостійно вирішує переважну більшість питань біжучого управління, відповідає за стан та виконання місцевого бюджету, назначає та звільняє муніципальних службовців, наділений правом зволікального вето на рішення муніципальної ради тощо. “Сильним” мера роблять не лише широкі повноваження в організації життєдіяльності, а й те, що він має можливість на свій розсуд формувати команду помічників-професіоналів і на практиці впливати не тільки на реалізацію політики представницького органу, але й на її формування [52]. Такий підхід надає виконавчому органу додаткової вагомості в організації життєдіяльності на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, однак, зважаючи на прямий мандат виборців, спричиняє, зазвичай, певні непорозуміння і проблеми у відносинах із представницьким органом.

Із наведеного вище можна зробити певні узагальнення, висновки та пропозиції.

1. Аналіз конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування вказує на не однакове ставлення до цього системного суспільного явища з боку держави. У країнах з унітарним державним устроєм конституційно-правове забезпечення є більш деталізоване, ніж у Федераціях. У Федераціях регламентування місцевого самоврядування здійснюється суб'єктами федерації. Це дає можливість враховувати особливості регіону при регулювання суспільних, економічних, соціальних, культурних та духовних відносин. Зате в унітарних державах конституційно-правове забезпечення націлене насамперед на організацію контролюючих функцій держави над суб'єктами місцевого самоврядування.

2. Аналіз організаційних засад функціонування місцевого самоврядування вказує на виражену тенденцію розвитку інституту делегування повноважень функцій держави органам місцевого самоврядування. Водночас зростає тенденція контролю держави за виконанням цих функцій та розширення повноважень представників держави на місцевому рівні щодо впливу на виконавчі органи місцевого самоврядування.

3. У більшості країн інституціонування місцевих органів будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який в унітарних державах належить до компетенції центральної влади, а в федеративних – до компетенції суб'єктів федерації. Формування низових представницьких органів відбувається з дотриманням основних постулатів демократії, здійснюється на засадах прямої виборності і структурується відповідно до системи адміністративно-територіального поділу у дво-, трьох-, чотирьох- і п'ятиланкову системи.

Зарубіжний досвід організації конституційно-правового забезпечення, організаційного структурування системи та інституціонування органів місцевого самоврядування насамперед вказує на партнерське ставлення інституту держави до місцевого самоврядування. Держава вбачає у місцевому самоврядуванні рівноправного суб'єкта з організації життєдіяльності на місцевому рівні, партнера у питаннях децентралізації державного управління, потужного суб'єкта у побудові демократичного ладу в країні. Об'єктивізація державою місцевого самоврядування у такому контексті є гарантуванням його існування як системного суспільного явища і порукою ефективного функціонування як організаційно структурованого інституту. Досвід гарантування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах потребує подальшого вивчення, узагальнення і трансформування у вітчизняну практику.

### Література

1. Австрийская Республика. Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
2. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1997. – С. 135.
3. Там же. – С. 416.
4. Там же. – С. 586.
5. Испания. Конституция и законодательные акты / Пер. с исп. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
6. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. – М., 1960. – С. 733, 734.

7. Фарберов Н. П., Щетинин Б. В. Государственное право буржуазных стран. – М., 1950. – С. 55.
8. Конституции государств Европейского Союза... – С. 702.
9. Французская Республика. Конституции и законодательные акты / Пер. с франц.; Ред. кол.: В. А. Туманов (пред.) и др. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
10. Конституции государств Европейского Союза... – С. 622.
11. Там же. – С. 285.
12. Мишин А. А. Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе // Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70–80-е годы / Отв. ред. Л. М. Энгин. – М.: МГИМО, 1986. – С. 56–64.
13. Constitution of India. – New Delhi: Gov. of India publ., 1980. – 421 p.
14. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23.05.1945 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20.10.1997 г.). – Бонн, 1998. – 136 с.
15. Конституции государств Европейского Союза... – С. 313.
16. Австрийская республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1985. – 430 с.
17. Конституции государств Европейского Союза... – С. 585; 667.
18. Конституция Республики Болгария // Право и жизнь. – М., 1992. – №2. – С. 30–45.
19. Основной закон Монголии (Конституция) // Право и жизнь. – М., 1992. – №3. – С. 67.
20. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана ... – С. 734.
21. Моргунова М. А. Государственный строй Швеции. – М.: МГИМО, 1983. – С. 102.
22. Мишин А. А. Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе... – С. 56–64.
23. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. – М., 1994. – С. 24.
24. Государственное право буржуазных и освободившихся стран / Отв. ред. И. П. Ильинский, Л. М. Энгин. – М.: Международные отношения, 1988. – 479 с.
25. Италия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.; Конституции государств Европейского Союза... – С. 124.
26. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М.: Наука, 1984. – С. 39.
27. Плеханов М. А. Представительная демократия в Индии: Эволюция местного самоуправления // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии. – М.: Наука, 1991. – С. 159–190.
28. Constitution of the countries of the world. Thailand. – N.-Y.: Oceana, 1979. – 26 p.
29. Political parties and coalitions in European local government / Ed. C. Mellors, V. Pijnenburg. – London: Routledge, 1989. – 311 p.
30. Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В. А. Туманов. – М.: Наука, 1985. – 192 с.
31. Брэбан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.
32. Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М.: Наука, 1987. – 144 с.
33. Rao N. R. Municipal finance in India: Theory and practice. – New Delhi: Inter-India, 1985. – P. 57.

34. Muttalib M. A., Ali Khan m. a. Theory of local government. – New Delhi: Longman, 1982. – P. 76.
35. Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде... – 144 с.
36. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). – М.: Издательство МГУ, 1971. – С. 26.
37. Основной закон Федеративной Республики Германии ... – С. 31.
38. Гарнер Д. Великобритания: Центральное и местное управление / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1984. – С. 289.
39. Органы местного управления в зарубежных странах ... – С. 43.
40. Австрийская республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1985. – С. 84.
41. Французская Республика. Конституции и законодательные акты: Пер. с франц. / Ред. кол.: В. А. Туманов (пред.) и др. – М.: Прогресс, 1989. – С. 129.
42. Барабашев Г. В. и др. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 51.
43. Республика Куба: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1980. – 479 с.
44. Китайская Народная Республика: Законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989. – 504 с.
45. Италия: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988. – 392 с.
46. Конституции государств Европейского Союза ... – С. 588.
47. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. – М.: Издательство МГУ, 1982. – С. 47.
48. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді. – К.: УАДУ, 2001. – С. 27.
49. Political parties and coalitions in European local government... – P. 223.
50. Конституция Японии // Современные зарубежные конституции. – М.: МЮИ, 1992. – С. 269 – 284.
51. Органы местного управления в зарубежных странах ... – С. 48.
52. Органы власти штатов и местные органы управления в США / Отв. ред. В. М. Шамберг. – М.: ИМЭиМО, 1990. – С. 92.

## **I. Drobot**

### **STATE OF CONSTITUTION-LEGAL GUARANTEEING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: FOREIGN EXPERIENCE**

**The constitution-legal guaranteeing of local government and local self-government is analysed. Organizational structure of the systems and institution of local self-government bodies of foreign countries is considered in the aspect of guaranteeing.**

**Key words: country, state, local self-government, guaranteeing, constitution, law, system phenomenon, organizationally structured institute, the necessary condition of guaranteeing, sufficient condition of guaranteeing, local power, local self-government bodies.**