

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо законодавчого регулювання розмежування повноважень між
органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої
влади із врахуванням положень Європейської хартії місцевого
самоврядування*

Анотація. В аналітичній записці досліджено моделі розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в зарубіжних державах у порівняльному аспекті із врахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Проаналізовано досвід Польщі, Болгарії, Словаччини, Чехії, Хорватії, Греції, Франції.

Вступна частина

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування принцип місцевого самоврядування визначається в національному законодавстві та, за можливості, у конституції¹. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування, як зазначено у статті 4 Хартії, визначаються конституцією або законом.

Статтею 5 Конституції України закріплено, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 7 Конституції в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

За змістом статей 140, 143 Конституції України, статей 6, 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища чи міста; сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами; обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Як встановлено статтею 118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Відповідно до частини четвертої статті 143 Конституції України, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Як зазначається в науковій літературі², сутність розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування полягає у

¹ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

² Буглак Ю. О. Адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018.

встановленні (створенні на законодавчому рівні) чітких меж компетенції і повноважень, уникаючи їх дублювання щодо управління єдиним об'єктом – справами загальнодержавного та місцевого значення з метою підвищення його ефективності.

Дослідники наголошують на відмінностях та змістовному зв'язку організації органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Основою такого зв'язку, на переконання науковців³, є, по-перше, єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що впливає із статті 5 Конституції України; по-друге, єдність функцій і завдань, які здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-третє, єдність принципів публічної служби (державної служби і служби в органах місцевого самоврядування).

Враховуючи притаманні кожній державі особливості територіального устрою й адміністративно-територіального поділу та багаторівневості (найчастіше три- або дворівневості) місцевого самоврядування, проблема розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування спонукає до розгляду питань про власні й делеговані повноваження відповідних органів, ступінь автономності одиниць місцевого самоврядування та зміст і обсяг державного (адміністративного) контролю/нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Основна частина

Положеннями статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим (центральним або регіональним) органом, якщо це не передбачено законом. Зокрема, якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи місцевим органом виконавчої влади, органи місцевого самоврядування за можливості мають право відповідно пристосовувати свою діяльність.

Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Ключовими законами, що регулюють розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади в Україні, є «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴ та «Про місцеві державні

№ 10. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e0a92570-038e-4179-b5f2-f1e8cb859ed8/content>

³ Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL: <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6622/1/05.pdf>

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

адміністрації»⁵, а також, враховуючи реалії сьогодення, «Про військово-цивільні адміністрації»⁶.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями. Статтею 26 Закону визначено перелік питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.

Місцеві державні адміністрації, як органи виконавчої влади, відповідно до статей 1, 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (району або області, міст Києва та Севастополя), а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою. Здійснення виконавчої влади передбачає й забезпечення нормативно-правового регулювання ними власних і делегованих повноважень на відповідній території.

Тобто, розмежування повноважень відбувається шляхом передавання права їх здійснення від органів місцевого самоврядування до місцевих органів виконавчої влади. Аналогічним чином, згідно з положеннями статей 29, 34, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами в межах та обсягах, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Відповідно, у частині здійснення делегованих повноважень місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Досвід європейських держав у питаннях розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади має свої особливості, що зумовлюються обсягом завдань та ступенем автономності місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Польща

Відповідно до статті 163 Конституції Польщі⁷ територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції органів інших публічних влад.

В адміністративно-територіальному устрої Польщі функціонує три рівні місцевого самоврядування. Статтею 164 Конституції встановлено, що основною одиницею територіального самоврядування є гміна (група); інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються законом; група виконує усі завдання територіального самоврядування, не віднесені до компетенції інших одиниць територіального самоврядування.

⁵ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

⁶ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

⁷ Конституція Польщі. URL: http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-sharoval.pdf

Повноваження місцевого самоврядування на рівні громад визначено Законом «Про гмінне самоврядування»⁸. Зокрема, статтею 6 Закону встановлено, що до сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального значення, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів.

На субрегіональному рівні місцеве самоврядування у Польщі функціонує в повітах відповідно до Закону «Про повітове самоврядування»⁹. Згідно із зазначеним Законом під повітом розуміється місцева самоврядна громада та відповідна територія. Повіт є адміністративно-територіальною одиницею. Законом передбачено, що повіт виконує суспільні завдання, які мають надгмінний характер, щодо: народної освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, політики у сфері розвитку сім'ї та інших сферах.

На регіональному рівні місцеве самоврядування у Польщі функціонує на рівні воєводств відповідно до Закону «Про самоврядування воєводства»¹⁰.

Воєводство є адміністративно-територіальною одиницею – регіональною самоврядною громадою та найбільшою одиницею територіального поділу держави з метою здійснення регіональної публічної влади. До сфери діяльності адміністрації воєводства належить виконання публічних завдань на рівні воєводства, виконання яких не належить органам урядової адміністрації. Адміністрація воєводства знаходиться в межах одного відомства і під єдиним керівництвом. Сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності повіту та гміни. Органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні.

Статтею 166 Конституції Польщі встановлено розмежування публічних завдань (повноважень). Зокрема, публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти (громади), виконуються одиницями територіального самоврядування як власні завдання (власні повноваження). У разі обґрунтованих потреб держави виконання інших публічних завдань може бути доручено одиницям територіального самоврядування відповідно до закону. Законом визначаються порядок здійснення доручення та спосіб виконання доручених завдань (делегованих повноважень). Тому за змістом конституційних положень щодо самоврядування слід зазначити про їх відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 171 Конституції Польщі за діяльністю одиниць територіального самоврядування здійснюється нагляд щодо її законності. Суб'єктами нагляду визначено Голову Ради Міністрів та воєвод, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати.

⁸ Про гмінне самоврядування : Закон Польщі від 08.03.1990 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>

⁹ Про повітове самоврядування : Закон Польщі від 05.06.1998 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-povitove-samovryaduvannya-vi/>

¹⁰ Про самоврядування воєводства : Закон Польщі від 05.06.1998 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/>

На усіх рівнях адміністративно-територіального устрою у Польщі діють представницькі самоврядні органи: сеймики – у воєводствах, ради – у повітах та гмінах.

За змістом статті 8 Закону «Про гмінне самоврядування»¹¹ обов'язок виконання делегованих повноважень, які належать до компетенції урядової адміністрації, може бути покладено на гміну за законом, а окремі повноваження гміна може виконувати на підставі домовленості з органами адміністрації (місцевими органами виконавчої влади). На виконання делегованих повноважень гміна отримує також відповідні фінанси для виконання означених завдань.

На субрегіональному рівні повіти виконують визначені законом громадські (публічні) завдання, які мають надгмінний характер, наприклад питання освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, сфери розвитку сім'ї та ін. За змістом статті 5 Закону «Про повітове самоврядування» повіт може на основі домовленості з органами урядової адміністрації виконувати делеговані завдання, які належать до сфери діяльності урядової адміністрації (місцевим органам виконавчої влади).

Законом передбачена основа встановлення меж делегованих повноважень на рівні повітів та інших рівнів місцевого самоврядування. Законодавство може передбачати виконання окремих завдань (повноважень) повіту, які є завданнями урядової адміністрації, що делегуються повіту, при цьому завдання повіту не можуть порушувати сферу діяльності гмін.

Найбільшу адміністративну одиницю територіального поділу Польщі становлять воєводства, що є регіональними самоврядними громадами. До компетенції адміністрації воєводства належить виконання громадських завдань на рівні воєводства, виконання яких не належить органам урядової адміністрації.

За змістом статті 14 Закону «Про самоврядування воєводства»¹² адміністрація воєводства виконує завдання, які мають воєводське значення, визначені законами, у таких сферах, як народна освіта, вища освіта, охорона здоров'я, культура та її охорона, соціальна допомога та ін. До структури адміністрації воєводства відносяться: сеймик воєводства, правління воєводства. Статтею 8 Закону передбачена можливість самостійного розмежування повноважень воєводства з іншими воєводствами, а також із місцевими територіальними одиницями воєводства шляхом підписання угоди з питань делегування їм виконання громадських завдань (повноважень). Відповідно до статті 41 Закону правління воєводства виконує завдання, які належать до адміністрації воєводства і не входять до сфери повноважень сеймику воєводства та воєводських адміністративних одиниць.

¹¹ Про гмінне самоврядування : Закон Польщі від 08.03.1990 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>

¹² Про самоврядування воєводства : Закон Польщі від 05.06.1998 р. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/>

Словаччина

Відповідно до статті 64 Конституції¹³ територіальне самоврядування складає населений пункт (муніципалітет) та вища територіальна одиниця. Місцеве самоврядування в Словаччині функціонує на трьох рівнях: крайовому (або регіональному), на рівні округів (окресів) та муніципальному (на рівні громад або міських та сільських об'єктів).

У Словаччині на рівні Конституції визначено право та спосіб урегулювання питань розмежування повноважень щодо справ, які становлять загальний або суспільний інтерес по відношенню до справ місцевого значення. Зокрема, статтею 68 Конституції встановлено, що населений пункт та вища територіальна одиниця можуть видавати загальнообов'язкові розпорядження з питань територіального самоврядування та для вирішення завдань самоврядування, визначених законом.

Відповідно до статті 71 Конституції населеному пункту та вищій територіальній одиниці може бути передано здійснення відповідних повноважень (повноважень органів державної влади). Витрати, пов'язані зі здійсненням функцій державної адміністрації, оплачує держава.

При здійсненні функцій державної адміністрації населений пункт та вища територіальна одиниця можуть видавати в межах своєї територіальної компетенції загальнообов'язуючі розпорядження, якщо вони уповноважені на це законом.

Здійснення функцій державної адміністрації, переданих населеному пункту або вищій територіальній одиниці законом, відбувається під керівництвом і контролем уряду Словаччини. Тому конституційно-правова основа місцевого самоврядування Словаччини є такою, що враховує положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

За змістом § 5 Закону «Про муніципальну установу»¹⁴ деякі завдання державної адміністрації можуть бути передані законом муніципалітету, якщо їх виконання таким чином є більш раціональним й ефективним. Передача державною адміністрацією завдань муніципалітету передбачає наділення останнього необхідними фінансовими та іншими матеріальними ресурсами.

Серед повноважень муніципалітетів § 6 Закону визначено право видавати нормативні акти з питань територіального самоврядування (на реалізацію власних повноважень), а також унормовано, що у питаннях виконання завдань державної адміністрації муніципалітет може видавати нормативні акти лише на підставі повноважень, визначених законом і в його межах.

Здійснення повноважень місцевими органами виконавчої влади Словаччини регулюється Законом «Про організацію місцевої державної адміністрації та внесення змін до деяких законів»¹⁵. Компетенція районних та

¹³ Конституція Словацької Республіки (прийнята 01.09.1992 р.). URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127

¹⁴ Про муніципальну установу : Закон Словацької Республіки №369/1990 від 06.09.1990. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/>

¹⁵ Про організацію місцевої державної адміністрації та внесення змін до деяких законів : Закон Словацької Республіки №180/2013 від 19.06.2013. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/180/>

окружних відділень адміністрацій розмежована за територіальним принципом (передбачена Законом в додатках № 1–2), а також відповідно до сфери відання їх діяльності, зокрема щодо цивільного захисту, економічного розвитку, охорони навколишнього природного середовища, транспорту та ін.

Відповідно до § 6 Закону місцеві органи державної адміністрації підпорядковуються центральним органам виконавчої влади, що здійснюють повноваження на районному рівні, видають власні розпорядження та інші локальні нормативні акти, що підлягають оприлюдненню. Тобто, місцеві адміністрації контролюють виконання органами місцевого самоврядування переданих їм державних функцій у межах муніципалітетів.

Болгарія

Як встановлено статтею 2 Конституції¹⁶, Болгарія є унітарною державою з місцевим самоврядуванням, де заборонені автономні територіальні утворення. Згідно зі статтею 135 Конституції територія Болгарії поділена на общини (громади) та області. Передбачено, що законом можуть бути утворені інші адміністративно-територіальні одиниці й органи самоврядування в них.

Згідно зі статтею 136 Конституції община (громада) є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування.

Конституцією Болгарії визначається, що область є адміністративно-територіальною одиницею, що створюється для проведення регіональної політики, здійснення державного управління на місцевому рівні та забезпечення відповідності між національними й місцевими інтересами (стаття 142).

Сучасний адміністративно-територіальний устрій Болгарії складають регіони (області), області (райони) й общини (громади). Законом «Про місцеве самоврядування та місцеве управління»¹⁷ врегульовано публічні відносини, пов'язані з місцевим самоврядуванням та місцевим управлінням. У статті 17 Закону визначено сутність та зміст права місцевого самоврядування, а також повноваження місцевого самоврядування.

Крім Конституції та зазначеного закону розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади визначено Законом «Про адміністрацію»¹⁸, що поширює свою дію і на органи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 29 Закону «Про адміністрацію» управитель області (голова райдержадміністрації) є єдиним органом виконавчої влади в області (районі), який здійснює державне управління на місцях і забезпечує відповідність загальнодержавних і місцевих інтересів у проведенні регіональної політики. Згідно зі статтею 31 означеного Закону управитель регіону (голова облдержадміністрації): реалізує державну політику в регіоні (області), координує роботу органів виконавчої влади, їх адміністрацій на території регіону та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування;

¹⁶ Конституція Республіки Болгарія від 13.07.1991 р. (Обнародована в "Държавен вестник", бр. 56 от 13 июля 1991 г.). URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/bulgaria.pdf>

¹⁷ Про місцеве самоврядування та місцеве управління : Закон Республіки Болгарія. "Държавен вестник", ДВ №77/17.09.1991. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

¹⁸ Про адміністрацію : Закон Республіки Болгарія. (Закон за администрацията). "Държавен вестник". ДВ №130/05.11.1998. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520/>

забезпечує відповідність загальнодержавних і місцевих інтересів, організовує розроблення та реалізацію стратегій і програм, взаємодіє з органами місцевого самоврядування та місцевою адміністрацією; забезпечує додержання законності на території регіону та здійснює адміністративний контроль за виконанням адміністративних актів; здійснює контроль за законністю актів і дій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації; здійснює комунікацію з територіальними підрозділами центрального управління виконавчої влади на території регіону та контролює виконання актів і дії їх керівників; координує та контролює діяльність територіальних підрозділів міністерств та інших адміністративних структур, що надають адміністративні послуги на території регіону, незалежно від їх ієрархічного підпорядкування; координує та контролює виконання актів і дій керівників територіальних підрозділів центрального апарату виконавчої влади на території регіону.

Разом із тим відповідно до статті 32 Закону управитель регіону наділений правом оскаржувати незаконні акти громад (місцевих рад) відповідно до Закону «Про адміністрацію», а також правом відкликання незаконних актів кметів (міських голів) місцевих громад.

Слід зазначити, що відповідно до статті 36 Закону до сфери управління державної виконавчої влади належать адміністрації громад, а кмет, відповідно до статті 33 Закону, визначений як керівник виконавчої влади в громаді. Тому можна констатувати, що органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування та місцеве управління» й частиною державних повноважень відповідно до Закону «Про адміністрацію» без зазначення формулювання про делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування.

Чехія

Міське самоврядування відповідно до статті 8 Конституції гарантується як право автономних територіальних одиниць на самоврядування. Чехія поділяється на муніципалітети, які є основними одиницями територіального самоврядування, і на регіони, що є вищими одиницями територіального самоврядування. Одиниця територіального самоврядування, відповідно до статті 100 Конституції, є територіальним об'єднанням громадян із правом на самоврядування.

На відміну від інших держав, автономність місцевого самоврядування у Чехії додатково забезпечується такими інструментами, як право законодавчої ініціативи і право на конституційну скаргу. Так, статтею 41 Конституції закріплено право законодавчої ініціативи для ради регіону (краю), а статтею 87 Конституції передбачено право одиниці територіального самоврядування на подання до Конституційного Суду Чехії конституційної скарги щодо незаконного втручання у її діяльність з боку держави та право позову щодо визначення компетенції між державними органами та органами одиниць територіального самоврядування. Також закріплена норма щодо прийняття рішень з означених питань Вищим адміністративним судом Чехії.

На конституційному рівні нормами статей 101, 105 закріплено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та

місцевими органами виконавчої влади. Зокрема, передбачено, що держава може втручатися у справи одиниці територіального самоврядування лише тоді, коли це необхідно для захисту закону, та в порядку, визначеному законом (стаття 101); здійснення функцій державного управління може делегуватися органам місцевого самоврядування лише в тому випадку, якщо це передбачено законом. Також передбачено межі здійснення повноважень муніципалітетом щодо прийняття рішень, які за законом належать до компетенції ради вищої одиниці територіального самоврядування (стаття 104).

Сфера місцевого самоврядування та повноваження самоврядних органів у Чехії регулюються низкою законів, серед яких ключовими є: «Конституційний Закон про створення вищих територіальних одиниць самоврядування та про внесення змін до Конституційного акта Чеської національної ради» (Про територіальне самоврядування)¹⁹, Закон «Про краї» (регіони (регіональні утворення))²⁰, Закон «Про обці» (муніципальні утворення)²¹. Останнім визначено виконання обцями (муніципалітетами) державних повноважень та регламентовано порядок їх здійснення.

Відповідно до положень § 3 розділу 1 Закону «Про обці» органом влади обця (муніципалітету), селища, міста, статутного міста, міського округу також є комісія, якщо їй було доручено виконання делегованих повноважень. Обець (муніципалітет) самостійно керує своїми справами, однак органи державної влади та регіональні органи влади можуть втручатися у його власну юрисдикцію лише у випадках, коли цього вимагає охорона закону, і лише в порядку, встановленому законом. Обсяг власної компетенції може бути обмежений лише законом. Повноваження щодо здійснення державного управління, виконання якого законом покладено на муніципальний орган, виконує цей орган як делеговане йому повноваження (§ 61, § 122).

Відповідно до положень § 3 встановлено чітке розмежування щодо власних та делегованих повноважень, визначених іншим спеціальним законом. Зокрема, якщо спеціальний закон, який регулює компетенцію муніципалітетів, не передбачає, що це є передана муніципалітету компетенція, то такі права та обов'язки (або їх частина) застосовуються як власні повноваження обця (муніципалітету).

Певну особливість щодо здійснення повноважень муніципалітетами на рівні громади встановлює § 13 Закону, за змістом якого державні та регіональні органи влади зобов'язані, якщо це можливо, заздалегідь обговорити з муніципалітетом пропозиції щодо заходів, що стосуються юрисдикції муніципалітету. Відповідно до § 12, 14 Закону «Про заснування міністерств та інших центральних органів державного управління Чеської Соціалістичної

¹⁹ Про створення вищих територіальних одиниць самоврядування та про внесення змін до Конституційного акта Чеської національної ради № 1/1993 Coll : Конституційний Закон Чеської Республіки від 03.12.1997 р. № 347. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-347>

²⁰ Про регіони (регіональні утворення) : Закон Чеської Республіки від 12.04.2000 р. № 129. Zákon o krajích (krajské zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>

²¹ Про обці (про муніципальні утворення) : Закон Чеської Республіки від 12.04.2000 р. № 128. Zákon o obcích (obecní zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Республіки» (зі змінами)²² повноваження у сфері координації та організації здійснення державного управління, забезпечення комунікації з територіальними органами державної адміністрації покладено на Міністерство внутрішніх справ Чехії, а Міністерство регіонального розвитку здійснює координацію діяльності міністерств у реалізації регіональної політики держави, фінансування державних заходів, надає інформаційно-методичну допомогу вищим територіальним самоврядним одиницям, містам, муніципалітетам та їх об'єднанням у межах повноважень.

Зважаючи на досить детальне правове регулювання місцевого самоврядування як у Конституції, так і в законах, можна констатувати загальне змістовне врахування положень Європейської хартії місцевого самоврядування в чеському законодавстві.

Хорватія

Як встановлено статтею 4 Конституції²³, державна влада Хорватії організована за принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову й обмежена гарантованим Конституцією правом на місцеве та регіональне самоврядування. Відповідно до статті 128 Конституції громадянам країни гарантується право на місцеве та регіональне самоврядування. Організація та порядок діяльності органів місцевого самоврядування Хорватії регулюються Законом «Про місцеве та регіональне (обласне) самоврядування»²⁴.

Відповідно до статті 3 зазначеного Закону громади (муніципалітети) та міста є одиницями місцевого самоврядування, а жупанії (округи) – одиницями регіонального самоврядування. Статтями 19, 19а, 20 Закону для громад (муніципалітетів), міст та жупаній (округів) Хорватії встановлюється перелік самоврядних повноважень із виконання завдань місцевого значення для безпосереднього задоволення потреб громадян та які не покладені на державні органи Конституцією чи законом. Відповідно до Закону означений перелік самоврядних повноважень не є вичерпним та може регулюватися окремими законами.

Законом передбачено, що за рішенням представницького органу окремі завдання із самоврядної сфери можуть бути передані місцевому урядовому органу (стаття 22 Закону). Статтею 23 Закону унормовано, що повноваження державного управління, які здійснюються органами місцевого та регіонального самоврядування, більш детально визначаються законом, що регулює державне управління (виконавчу владу). При цьому витрати на виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань держави здійснюються коштами державного бюджету як і в інших країнах – за рахунок бюджетних трансфертів.

²² Про заснування міністерств та інших центральних органів державного управління Чеської Соціалістичної Республіки : Закон Чеської національної ради від 08.01.1969 р. № 2/1969 Зб. (зі змінами). *Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-2>

²³ Конституція Республіки Хорватія (прийнята 21.12.1991 р). *Pročišćeni tekstovi zakona*. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

²⁴ Закон про місцеве та регіональне самоврядування: Закон Республіки Хорватія. *Pročišćeni tekstovi zakona*. URL: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-i-%28regionalnoj%29-samoupravi>

Відповідно до статті 39 Закону виконавчим органом громади є голова, у місті – міський голова, в окрузі – префект. Тобто, означені посадові особи є відповідальними перед державними органами за виконання державних повноважень у відповідній територіальній одиниці.

Статтею 53 Закону передбачено, що функції органів місцевого самоврядування розмежовуються на самоврядні та державні. Для виконання завдань із компетенції органів місцевого самоврядування, а також завдань, покладених на державну адміністрацію, утворюються адміністративні управління та служби (органи управління); передбачено, що в громадах (муніципалітетах) і містах може бути створений єдиний адміністративний департамент для виконання всіх повноважень у сфері самоврядування; також встановлено, що при здійсненні державних повноважень органи управління територіальних одиниць мають повноваження та обов'язки органів державного управління, відповідно до закону, що регулює систему державного управління.

Статтями 7, 8 Закону «Про систему державного управління»²⁵ встановлено, що окремі повноваження державного управління можуть бути покладені спеціальним законом на органи місцевого й регіонального самоврядування та на юридичних осіб, які мають публічні повноваження щодо виконання ними завдань із державного управління; передбачено обов'язкову взаємодію органів державного управління (виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування, надання останнім правової і професійної допомоги, а також взаємодію з юридичними особами, що мають публічні повноваження у виконанні ними завдань із державного управління відповідно до спеціальних законів.

Отже, можемо констатувати доволі чітку регламентацію розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади у Хорватії. Хорватська модель місцевого самоврядування узгоджується із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

Греція

Місцеве самоврядування в Греції вважається демократичним інститутом й основною умовою реалізації народного суверенітету. Основу адміністративного поділу Греції становлять: перший рівень – міські та сільські деми (муніципалітети) з наявними самоврядними повноваженнями; другий рівень – периферії (регіони), у т.ч. автономний регіон гора Афон.

Статтею 102 Конституції²⁶ визначено, що управління місцевими справами належить до органів місцевого самоврядування першого і другого рівнів, а також закріплена виключна компетенція органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими справами. Закон визначає обсяг і категорії місцевих справ, а також їх розподіл за окремими ступенями. Передбачається також, що на органи місцевого самоврядування законом може бути покладено здійснення повноважень держави, встановлено право держави на здійснення нагляду за органами місцевого самоврядування, який полягає виключно у контролі за

²⁵ Про систему державного управління : Закон Республіки Хорватія від 18.07.2019 р. №66/19. O sustavu državne uprave. URL: <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%25%BEavne-uprave>

²⁶ Конституція Грецької Республіки (прийнята 11.06.1975 р.) Σύνταγμα της Ελλάδος. URL: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/syntagma-tis-ellados>

законністю та недопустимістю перешкоджання ініціативі органів місцевого самоврядування у здійсненні їх власних повноважень. При цьому на конституційному рівні закріплено, що розмежування повноважень чи будь-яка передача повноважень від центральних чи регіональних органів держави до органів місцевого самоврядування передбачає і передачу відповідних ресурсів для їх реалізації на регіональному чи місцевому рівні.

Разом із тим статтею 101 Конституції встановлено, що органи держави мають загальні повноваження у справах свого регіону. Зокрема, центральні органи держави, крім конкретних повноважень, здійснюють загальне керівництво, координацію та контроль за законністю дій регіональних органів, як це визначено законом.

Крім Конституції, організація і функціонування місцевого самоврядування Греції врегульовано у Кодексі муніципалітетів і громад²⁷, Законі «Про систему самоврядування та децентралізоване управління – Програма Калікратіс» (Закон Калікратіса)²⁸ та Законі «Про Положення про органи місцевого самоврядування першого та другого ступеню, Положенні про добробут домашніх тварин, Положенні про людські ресурси державного сектору та інші положення щодо повноважень Міністерства внутрішніх справ»²⁹. Законодавством передбачено, що між двома рівнями місцевого самоврядування існують відносини не контролю та ієрархії, а співпраці та солідарності, які розвиваються на основі закону, спільних домовленостей, а також за умови координації спільних дій.

Виконавчу владу в регіоні здійснюють визначені децентралізовані адміністрації відповідно до статті 6 Закону Калікратіса. Зокрема, до повноважень децентралізованих адміністрацій віднесені: сфера нагляду та перевірка законності дій органів місцевого самоврядування (муніципалітетів), імміграційні питання, питання використання національних природних багатств, управління та використання бюджетних фондів, міське (просторове) планування, сфера освіти, охорона навколишнього природного середовища та ін.

Відповідно до статті 65 Закону Калікратіса місцеві ради (муніципалітети) здійснюють повноваження з питань, що стосуються місцевого значення, тобто власні повноваження (зокрема, щодо будівництва чи утримання шкільних будівель, формування та ремонту тротуарів, рекреаційних та зелених зон, чистого докільця), які становлять виключною компетенцією місцевої влади. Крім

²⁷ Кодекс муніципалітетів і громад : Закон Грецької Республіки № 3463/2006 (Офіційний вісник А 114/30.6.2006). Κώδικας δήμων και κοινοτήτων. URL: <https://www.eetaa.gr/kodikas/>

²⁸ Про систему самоврядування та децентралізоване управління – Програма Калікратіс : Закон Грецької Республіки №3 852 (Офіційний вісник А' 87/7.6.2010). Για το σύστημα αυτοδιοίκησης και αλοκεντρωμένης διαχείρισης - Πρόγραμμα Καλλικράτης. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/132966/nomos-3852-2010>

²⁹ Про Положення про органи місцевого самоврядування першого та другого ступеню, Положення про добробут домашніх тварин, Положення про людські ресурси державного сектору та інші положення щодо повноважень Міністерства внутрішніх справ : Закон Грецької Республіки № 5043 (Урядовий вісник А' 91/13-04-2023). Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού - Διατάξεις για την ευζωία των ζώων συντροφιάς - Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα - Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες επείγουσες διατάξεις. URL: <https://www.taxheaven.gr/law/5043/2023>

того, значний перелік додаткових (державних) повноважень муніципалітетів визначено статтею 94 Закону Калікратіса.

Статтею 280 Закону Калікратіса визначено повноваження, що відносяться до децентралізованого управління. Зокрема, це контрольні та окремі наглядові повноваження, повноваження щодо реалізації державних програм у певному регіоні та муніципальній одиниці.

Стаття 75 Кодексу муніципалітетів і громад закріплює загальне положення про те, що муніципальна та публічна влада регулює усі місцеві справи відповідно до принципів субсидіарності та наближеності з метою захисту, розвитку та постійного задоволення інтересів і покращення якості життя місцевої громади. Статтею 76 Кодексу муніципалітетів і громад також визначено, що муніципальні органи влади здійснюють свої повноваження у відповідності до законів, нормативних положень адміністрації та нормативних положень, які вони ухвалюють, відповідно до статті 79 Кодексу. Здійснюючи зазначені повноваження, вони повинні враховувати: національну, регіональну та європейську політики, пов'язані з їх обов'язками; необхідність співпраці та координації з іншими місцевими або державними органами влади та організаціями, які мають повноваження діяти та розподіляти ресурси у своєму регіоні; ресурси, доступні для покриття компетенції та потреби, щоб забезпечити їх вигідне, ефективне використання та збалансований розподіл; необхідність організації послуг, що надаються, таким чином, щоб забезпечити їх достатність, якість та ефективність із метою кращого обслуговування мешканців.

Греція, як держава – член Ради Європи ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування³⁰ і, відповідно, врахувала положення Хартії у конституційних нормах та нормах національного законодавства про місцеве самоврядування. Зокрема, із прийняттям Закону «Про систему самоврядування та децентралізоване управління – Програма Калікратіс» (яким було змінено адміністративно-територіальний устрій Греції) були внесені зміни до закону, яким було ратифіковано Хартію із чітким зазначенням, що дія Хартії поширюється на органи місцевого самоврядування першого та другого ступеня.

Франція

Статтею 34 Конституції³¹ встановлено, що основні принципи, якими визначається вільне самоврядування адміністративно-територіальних утворень, їх повноваження та ресурсне забезпечення, визначаються законом. Відповідно до умов, передбачених законом, такі утворення вільно здійснюють самоврядування через виборні ради та наділені регламентарною (встановленою) владою для здійснення власних повноважень.

Загальні положення щодо здійснення самоврядування у Франції містяться у розділі XII Конституції. Так за змістом статті 72 Конституції територіальними колективами є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом та заморські адміністративно-територіальні утворення, що

³⁰ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон Грецької Республіки від 05.05.1989 р. №1850/1989. *Офіційний вісник* А'114/10.5.1989. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/258930/nomos-1850-1989>

³¹ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О. М., 2018. 58 с.

регулюються статтею 74 Конституції. При цьому жодний із територіальних колективів не може здійснювати контроль над іншим колективом. Однак якщо реалізація компетенції потребує залучення кількох колективів, закон може уповноважити один із відповідних колективів або їх об'єднання організувати спільну діяльність. У територіальних колективах Республіки державний представник (*representant de l'Etat*), який репрезентує кожного з членів Уряду, забезпечує національні інтереси, а також здійснення адміністративного контролю і виконання законів.

Правила щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади Франції містить Загальний кодекс місцевих і регіональних органів влади³² (далі – Кодекс). У положеннях загальної частини Кодексу закладені основні принципи децентралізації щодо управління місцевими органами влади, зокрема особливості розмежування повноважень у здійсненні міжмуніципальної співпраці. Комуни, департаменти і регіони здійснюють свої регулівні (власні) повноваження відповідно до своєї компетенції та є інституційною основою для участі громадян у житті на місцевому рівні, гарантують різноманітність шляхів такої участі.

За змістом статті L1111-4 Кодексу розподіл повноважень між територіальними громадами та державою здійснюється, наскільки це можливо, шляхом розмежування між тими, які покладаються на державу, і тими, які передані муніципалітетам, департаментом або регіонам таким чином, щоб кожна сфера компетенції, а також відповідні ресурси повністю розподілялися або за державою, або за комунами, або за департаментами, або за регіонами.

Відповідно до статті L1111-8 Кодексу місцевий орган влади може делегувати іншому місцевому органу влади, що належить до іншої категорії, або державній установі для міжмуніципального співробітництва усі або частину повноважень, покладених на нього, у тому числі щодо реалізації або управління структурними проектами на його території. Якщо державна установа міжмуніципального співробітництва прямо уповноважена на це її статутом, вона, за згодою муніципалітетів-членів, може також делегувати департаменту або регіону повністю або частково повноваження, передані їй (установі) муніципалітетами-членами. Відповідне делегування повноважень регулюється угодою, яка встановлює умови й методи контролю з боку делегуючої особи (переданих державних повноважень). Делеговані державні повноваження є такими, що здійснюються від імені та за дорученням держави та не можуть уповноважити відповідні місцеві органи влади й державні установи відступати від положень, які підпадають під дію закону чи нормативних актів держави.

Іншими положеннями статті L1111-8 Кодексу встановлено винятки щодо меж делегування повноважень місцевим органам влади, а саме: жодні делеговані повноваження не можуть стосуватися громадянства, громадянських прав, гарантій громадських свобод, статусу та дієздатності осіб, організації

³² Загальний кодекс місцевих і регіональних органів влади : Закон № 2013-10 від 28.12.2013. Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/

правосуддя, кримінального права, кримінального процесу, зовнішньої політики, оборони, безпеки та громадського порядку, валюти, кредиту та обміну, а також виборчого законодавства, або втручатися, коли це впливає на істотні умови здійснення публічної свободи чи конституційно гарантованого права, або стосуватися виконання контрольних функцій, покладених на державу, без прямої можливості делегувати міжнародні зобов'язання Франції, закони та нормативні акти.

Статтею L1111-9 Кодексу встановлено правила щодо делегування повноважень територіальними громадами, здійснення яких потребує допомоги кількох територіальних громад або частин територіальних громад та участі у такому процесі держави (в особі місцевого органу виконавчої влади), а також розмежовано відповідальність. Зокрема, встановлено, що регіон несе відповідальність за організацію спільної діяльності органів місцевого самоврядування та їх громадських (муніципальних) установ для здійснення повноважень як керівник; муніципалітет (виконавчий орган ради) або державна установа міжмуніципального співробітництва, якій вона передала свої повноваження, несе відповідальність за організацію, як міжмуніципальний лідер, за спільні дії місцевих органів влади та їх громадських (муніципальних) установ для здійснення визначених повноважень.

Повноваження на муніципальному рівні розмежовуються на такі: власні повноваження муніципальної ради відповідно до пункту L2121-30 Кодексу (створення та розміщення шкіл, дитячих садків у державній освіті, питання благоустрою, безпечності доріг); повноваження мера (міського голови) від імені муніципалітету, відповідно до пункту L2122-21 Кодексу, як відповідальної особи за рішення муніципальної ради (збереження та розпорядження, розпорядження доходами місцевого бюджету, нагляд за діяльністю муніципальних установ).

Повноваження зі здійснення функцій держави (державні) за змістом пункту L2122-27 Кодексу реалізуються через мера та представника держави відповідного відділу, що відповідає за виконання законів та постанов, виконання загальних заходів безпеки, здійснює особливі функції, покладені на нього законом. Під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем представника держави в департаменті, мер, як правило, відповідає за виконання рішень муніципальної ради.

Відповідно до пункту L3211-1 Кодексу на рівні департаментів у межах компетенції здійснюють свої самоврядні повноваження ради. Рада може ініціювати дії, що доповнюють функції держави, інших місцевих органів влади та громадських установ, розташованих у регіоні, на територіях і на умовах, встановлених законами, що визначають розподіл повноважень між державою, муніципалітетами, департаментами та регіонами.

Правове регулювання інституту префекта здійснюється відповідно до Указу Президента «Про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах»³³. Згідно з Розділом 1 Указу

³³ Про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах : Указ Президента Французької Республіки від 29.04.2004 р. № 2004-374. Décret n°2004-374 du 29 avril

Президента префект департаменту є носієм влади держави, відповідальним за національні інтереси та повагу до закону, представником прем'єр-міністра та кожного з міністрів, здійснює державний нагляд за виконанням постанов і рішень уряду, керує структурними підрозділами органів виконавчої влади держави в регіоні.

Відповідно до Розділу 2 Указу Президента регіональний префект є гарантом злагодженості дій держави в регіоні, здійснює владу над префектами департаментів, за винятком визначених Указом питань. Крім того, регіональний префект не може делегувати повноваження здійснення влади регіонального префекта над префектами департаменту. Регіональний префект несе відповідальність за реалізацію державної політики в регіоні в межах компетенції регіонального управління охорони здоров'я, а також за реалізацію політики громади, яка входить до компетенції держави.

Разом із тим, зважаючи на досить об'ємну регламентацію особливостей розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади, їх конституційна та правова основа у Франції свідчить про відповідність положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Висновки

1. Вирішення проблеми розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в Україні залежить від низки чинників. Зокрема, є потреба узгодження на конституційному рівні адміністративно-територіального устрою і системи місцевого самоврядування та, відповідно, системи адміністративно-територіальних одиниць і системи місцевого самоврядування (органів), а також системи місцевих органів виконавчої влади з уточненням їх функціонального призначення.

Зміни до Конституції України щодо децентралізації влади повинні базуватися на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо визначення поняття місцевого самоврядування, його основних принципів, компетенції органів місцевого самоврядування, адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, їх структури, фінансової основи місцевого самоврядування тощо.

2. Серед зарубіжних держав варто звернути уваги на польський досвід розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. У цій державі досить чітко окремими законами визначено власні і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях: на рівні гміни, повіту та воєводства і, таким чином, на всіх трьох рівнях забезпечено автономність територіальних громад.

3. У контексті обговорюваної в Україні ідеї систематизації муніципального законодавства у формі Муніципального кодексу варто звернути увагу на відповідний досвід Франції. У Франції Загальний кодекс місцевих і регіональних органів влади вирішує проблему розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування, зокрема шляхом розмежування

2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000249712>

функціональних і галузевих повноважень органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях, а також через інститут міжмуніципального співробітництва, надмуніципальних утворень, статутів громад та фінансові (бюджетні) інструменти.

4. Проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади не є остаточно вирішеною в низці європейських держав, зокрема у Греції у зв'язку із незавершеністю адміністративно-територіальної реформи (Закон «Калікратіса»). У Чехії неоднозначно визначаються власні та/або делеговані повноваження органів місцевого самоврядування на рівні обців (громад). Досвід Болгарії свідчить про централізований підхід до державного управління та певні тенденції до поступової децентралізації функцій від місцевих органів виконавчої влади до громад.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.