

УДК 342.95-056.24

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.25>

ПАСТУШЕНКО В.А.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENTS OF FOREIGN COUNTRIES**

Для дослідження всіх теоретико-правових і практичних аспектів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн варто ознайомитися з провідним досвідом цієї сфери. Застосувавши порівняльно-правовий метод наукового пізнання, ми можемо розкрити та проаналізувати всі позитивні моменти діяльності місцевих державних адміністрацій за кордоном і зрештою вдосконалити інститут їхнього адміністративно-правового статусу. Отже, сукупний аналіз визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн дає можливість перейняти позитивний досвід для становлення сучасної української державності. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії природного права та чинного національного законодавства зарубіжних країн розкрити адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн. У статті визначено, що адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, призначених для врегулювання на законодавчому рівні всіх питань, що стосуються облагородження необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на певній адміністративно-територіальній одиниці. З'ясовано, що адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів у Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти. Зроблено висновок, що на сьогоднішній день кожна з європейських держав має власну модель взаємодії між державною та місцевою владою. Кожна європейська правова держава повинна задовольняти інтереси громадян на високому рівні, оскільки саме цей фактор є найбільш показовим у вияві демократії. Забезпечення благоустрою та захист прав, свобод і законних інтересів громадян на конкретній адміністративно-територіальній одиниці залежить від сформованого законодавства держави, функцій, які виконують органи місцевої влади, від політики, яку вона проводить, та від професійності кадрового забезпечення.

Ключові слова: Велика Британія, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, місцеві общини, муніципалітети, Литовська Республіка, Німеччина.

To study all the theoretical, legal and practical aspects of the administrative and legal status of local governments of foreign countries, it is necessary to get acquainted with the leading experience in this field. Applying the comparative legal method of scientific knowledge, we can reveal and analyze all the positive aspects of local state administrations abroad and ultimately improve the institution of their administrative and legal status. Thus, the cumulative analysis of determining the administrative and legal status of local governments of foreign countries, provides an opportunity to adopt a positive experience for the formation of modern Ukrainian statehood. The purpose of the article is to disclose the administrative and legal status of local governments of foreign countries on the basis of the theory of administrative law, the theory of natural law and the current national legislation of foreign countries. The article defines that the administrative and legal

© ПАСТУШЕНКО В.А. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

status of local governments of foreign countries is an interconnected set of administrative rights and responsibilities designed to regulate at the legislative level all issues related to the improvement of necessary for comfortable living spheres of society in a particular administrative-territorial units. It was found that the administrative and legal status of local municipalities in Germany is a joint rights and responsibilities for the regulation of socially important issues at the legislative level, through the municipal Federal regulations. It is concluded that today each of the European states has its own model of interaction between state and local authorities. Every European state governed by the rule of law must satisfy the interests of its citizens at a high level, because this factor is the most significant factor in the manifestation of democracy. Ensuring the improvement and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens in a particular administrative-territorial unit depends on the current legislation of the state, the functions performed by local authorities, the policy it pursues and the professionalism of staffing.

Key words: *Great Britain, local governments, local state administrations, local communities, municipalities, Republic of Lithuania, Germany.*

Вступ. Для дослідження всіх теоретико-правових і практичних аспектів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн варто ознайомитися з провідним досвідом цієї сфери. Застосувавши порівняльно-правовий метод наукового пізнання, ми можемо розкрити та проаналізувати всі позитивні моменти діяльності місцевих державних адміністрацій за кордоном і зрештою вдосконалити інститут їхнього адміністративно-правового статусу.

Отже, сукупний аналіз визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, дає можливість перейняти позитивний досвід для становлення сучасної української державності.

Важливим підґрунтям для розгляду теми адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн стали праці таких українських і зарубіжних учених, як Є. Ахромкіна, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, О. Бандурки, І. Бачила, Ю. Битяка, Л. Воронової, А. Дегтяра, Т. Закупель, І. Ібрагімової, Ю. Козлова, А. Коренєва, М. Лещечка, О. Литвиненко, Я. Малика, В. Олуйка, Н. Нижник, І. Розпутенка, Г. Ситника, О. Сушинського, В. Тертички, В. Троня, А. Урсула, А. Чемериса, С. Чукут, В. Цветкова, Л. Юзькова та інших.

Постановка завдання. Метою статті є на основі теорії адміністративного права, теорії природного права та чинного національного законодавства зарубіжних країн розкрити адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

Результати дослідження. Україна, ратифікувавши Угоду з ЄС, взяла на себе ключовий обов'язок цього міжнародного договору – адаптувати вітчизняні органи державної влади та систему законодавства до норм і стандартів ЄС. Принципова відмінність правових систем європейських країн полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно- та публічно-правовими інтересами суб'єктів права. Відповідно орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод і законних інтересів є одним з основних критеріїв розмежування з правовою пострадянською системою, де людина вважалася керованим об'єктом, чії права й інтереси отримували переважною мірою декларативне закріплення [1, с. 5].

Інститут визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні також потребує суттєвих змін. Тож для втілення позитивних змін у життя Української держави, нам потрібно дослідити зарубіжний досвід у цій сфері.

Джерелом європейських правових стандартів місцевого самоврядування виступають міжнародні договори, що укладені під егідою Ради Європи. Урочиста церемонія вступу України до Ради Європи відбулася 9 листопада 1995 року у місті Страсбург. Рада Європи завжди визнавала значимість, яку демократія відіграє на місцевому й регіональному рівнях [2, с. 140].

В. Величко вважає, що з часу проголошення незалежності в Україні й досі не вдалося створити ефективно дієву систему місцевого самоврядування. Сучасна модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення: розподілу повноважень між органами самоврядування та органами державної влади; розподілу повноважень між органами самоврядування різних рівнів; наближення, наскільки можливо, процесу ухвалення рішень до громадян; забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їхніх власних повноважень; забезпечення на-

лежної фінансової самостійності органів самоврядування – ось лише незначний перелік того, що потребує змін, розроблення та впровадження. Багато в чому саме належна адаптація досвіду західноєвропейських країн допоможе досягти бажаного результату, а Україні ще на крок стати ближче до взірця сучасної демократичної держави європейського зразка [3].

Отже, безумовним фактором є те, що підхід до розв'язання питань життєдіяльності суспільства на місцевому рівні має бути змінено.

Звертаючи увагу на процес реформування систем місцевого самоврядування в Європі, треба зауважити, що починаючи з п'ятдесятих років ХХ століття органи місцевого самоврядування в Європі зазнали значних трансформацій, які зробили їх більш придатними для функціонування в межах надзвичайно взаємозалежних заходів та в межах відповідних програм. Пізніше виникла потреба в додатковій зміні концептуальної основи діяльності органів місцевого самоврядування для того, щоб розв'язати проблеми інтернаціоналізації, особливо з огляду на членство країн з ЄС. Похідні вчені вважають, що ці реформи можна розподілити на чотири типи: коригування кількості одиниць; організаційні реформи; фінансові реформи; функціональні та процедурні реформи. У межах першої хвилі реформ шляхом об'єднання було зменшено кількість самоврядних одиниць, зокрема муніципалітетів. Як базове було застосоване функціональне обґрунтування: припущення, що ефективне, результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних відділів, щоб уникнути надшкідливості й скористатися з економії, зумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення це набуло у Скандинавських країнах та у Великій Британії. Це був час, коли почалася реорганізація, утворення проміжних ланок урядування. Можливо, саме внаслідок консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради мікрорайонів і самоврядування скоротилися, тоді як в інших – істотно збільшилися [4, с. 76; 5].

У Литовській Республіці існує Закон «Про місцеві общини», який встановлює порядок формування та діяльності муніципальних установ, що реалізують положення Конституції Литовської Республіки та Європейської хартії місцевого самоврядування, визначає принципи місцевого самоврядування, муніципальні установи та їхню компетенцію, функції, статус муніципальної ради основи. Функції муніципалітетів у Литві поділяються на: 1) незалежні. Муніципалітети виконують ці функції відповідно до компетенції, наданої Конституцією та законами, зобов'язань перед громадою та її інтересами. Виконуючи ці функції, муніципалітети мають свободу ініціативи, ухвалення й виконання рішень, встановлених Конституцією та законами, і відповідають за виконання незалежних функцій. Під час здійснення цих функцій діяльність муніципалітетів пов'язана з вимогами та процедурами, встановленими законом, які, якщо це передбачено законом, встановлюються також в інших правових актах; 2) державні (передається державою муніципалітетам). Це державні функції, делеговані законом муніципалітетам в інтересах населення. Муніципалітети, здійснюючи ці функції, мають свободу ухвалення рішень, встановлену законом. Діяльність муніципалітетів у здійсненні цих функцій обмежена рішеннями державних установ та / або посадових осіб. В окремих випадках державні функції може бути делеговано муніципалітетам для виконання на контрактній основі. Муніципалітет може укласти таку угоду лише за згодою муніципальної ради. Ці особливості, як правило, мають короткочасний або сезонний характер [6].

Функції муніципалітетів поділяються на органи місцевого самоврядування, державне управління та надання державних послуг відповідно до характеру їхньої діяльності. Функції місцевого самоврядування виконує муніципальна рада та міський голова у встановленому законодавством порядку, здійснюючи встановлені законом повноваження. Функції державного управління виконують муніципальна рада, міський голова, муніципальний орган виконавчої влади (виконавчі органи), інші керівники муніципальних установ і служб, державні службовці, яким законодавчими актами чи рішеннями муніципальної ради надаються права державного управління на території муніципалітету. Державні послуги надаються постачальниками послуг, заснованими муніципалітетами або іншими державними чи юридичними особами за власним вибором на підставі укладених договорів. Для досягнення спільних цілей муніципалітет може укладати договори про спільну діяльність або спільні угоди про державні закупівлі з державними установами та / або іншими муніципалітетами [6].

Державними функціями (переданими державою муніципалітетам) є: 1) реєстрація актів цивільного стану; 2) ведення наданих законом реєстрів і надання даних до державних реєстрів; 3) цивільний захист; 4) пожежна безпека; 5) участь в управлінні державними парками; 6) організація дошкільної освіти, загальноосвітньої освіти, професійної підготовки та профорієнтації,

забезпечення освіти дітей до 16 років, які проживають на території муніципалітету відповідно до програм загальнообов'язкового навчання, шкіл (класів), що реалізують загальноосвітні програми та призначені для учнів з винятковими здібностями або особливими потребами, обслуговування; 7) адміністрування безплатного харчування учнів у школах, заснованих муніципалітетом, і в недержавних школах, створених на території муніципалітету, та адміністрації забезпечення запасами учнів із малозабезпечених сімей, які заявили місце проживання або проживають на території муніципалітету; 8) нарахування та виплата соціальних виплат і компенсацій, крім соціальних виплат і компенсацій, встановлених Законом Литовської Республіки про грошову соціальну допомогу позбавленим особам; 9) управління, користування та розпорядження державною землею та іншим державним майном, переданим муніципалітетом правом довіри; 10) розгляд заяв громадян про відновлення права власності на нерухоме майно, що залишилося, та ухвалення рішень щодо відновлення прав власності у випадках і порядку, встановлених законодавством; 11) виконання державних гарантій для орендарів, які переселяються з житлових будинків або їхніх частин і квартир, повернутих власникам; 12) контроль використання та регулярності державної мови; 13) управління архівними документами, віднесеними до муніципалітетів відповідно до нормативно-правових актів; 14) участь у підготовці та здійсненні мобілізації, демобілізації, підтримки країни перебування; 15) надання статистичних даних; 16) участь у підготовці та реалізації заходів політики на ринку праці та програм зайнятості; 17) участь в організації передбачених законом виборів і референдумів; 18) участь у підготовці опитувань населення та інших громадських (населення) ініціатив, передбачених законом; 19) участь у переписах населення та житла, а також інших загальних переписах населення; 20) здійснення молодіжної політики; 21) адміністрування квот сільськогосподарського виробництва; 22) реєстрація сільськогосподарських господарств і фермерських господарств; 23) адміністрування сільськогосподарських земель і робіт із декларування сільськогосподарських культур; 24) реалізація програм викоринення та моніторингу природних метеорологічних явищ, заразних хвороб тварин і виявлення шкоди та втрат сільськогосподарства, спричинених дикими тваринами та суворо захищеними видами диких тварин; 25) управління та використання меліоративних і гідротехнічних споруд, що належать державі на праві довіри; 26) реєстрація й обслуговування тракторів, самохідних і сільськогосподарських машин та їхніх причепів; 27) управління виконанням заходів розвитку сільського господарства; 28) надання гарантованої державою первинної правової допомоги; 29) обробка даних декларації про місце проживання та бухгалтерські дані осіб без проживання; 30) забезпечення надання соціальної допомоги особам із важкими вадами; 31) збирання, зберігання та надання інформації про фінансові відносини між муніципальними установами й муніципальними підприємствами, які відповідають критеріям, встановленим Урядом, та про підприємства, необхідні для ведення окремих рахунків у порядку, встановленому Урядом; 32) організація вторинної медичної допомоги у випадках і порядку, встановлених законодавством; 33) охорона здоров'я населення учнів, які здобувають освіту дошкільної освіти, загальноосвітніх шкіл і закладів професійної підготовки, розташованих на території муніципалітету відповідно до програм дошкільної, початкової, базової та середньої освіти, зміцнення охорони здоров'я, моніторингу громадського здоров'я; 34) радіаційний захист; 35) забезпечення перегляду стану недієздатних осіб; 36) управління набором муніципальних просторових даних; 37) інші функції, делеговані законом [6].

Отже, проаналізувавши Закон Литовської Республіки, ми можемо зробити висновок, що він є більш досконалим і деталізованим, оскільки містить більш точний перелік компетенції цього державного органу, ніж вітчизняний Закон «Про місцеві державні адміністрації». Оскільки він містить положення про нормативне регулювання сфери дошкільної освіти і навіть до радіаційного захисту населення адміністративно-територіальної одиниці. Тому для вдосконалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» цілком доцільно було б узяти за основу Закон Литви про місцеві громади.

Відповідно до вищепроаналізованої інформації адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні й державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Водночас незалежні адміністративні права й обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

Муніципальне право в Німеччині є частиною адміністративного права. Він регулює правовий статус місцевих органів влади. До них належать, зокрема, муніципалітети, сільські округи

та вищі асоціації муніципалітетів. Вони належать до непрямої державної адміністрації й характеризуються особливою самостійністю у виконанні своїх завдань [7].

Основою місцевого права в Німеччині є місцеве самоврядування, що гарантується пунктом 1 статті 28 Основного Закону та аналогічними положеннями в державних нормативно-правових актах. Місцеві муніципалітети уповноважені керувати всіма питаннями місцевої громади на власну відповідальність. Більш детальна організація місцевого права здійснюється державним законодавством. У всіх місцевих громадах, за винятком міст Берлін і Гамбург, муніципальні правила регулюють структуру муніципалітету та його положення в адміністрації. Інші юридичні джерела місцевого права передбачають районні постанови, закони про місцеві вибори, закони про роботу місцевих громад, а також статuti та постанови. Завдання муніципальних рад переважно відповідають за всі питання місцевої громади. Усі німецькі муніципальні постанови передбачають, що муніципальна рада повинна ухвалювати рішення щодо певних важливих для муніципалітету питань, тому вона не може делегувати їх іншим органам. У Північному Рейн-Вестфалії це передбачає, наприклад, затвердження річної фінансової звітності та рішення про почесне громадянство. Муніципальна рада ухвалює свої рішення на засіданнях цієї ради, які, як правило, відкриті для громадськості [7].

Відповідно до цього можемо зробити висновок, що місцеві муніципалітети в Німеччині беруть участь в ухваленні великої кількості нормативно-правових актів на місцевому рівні. Майже неможливо розглянути всі питання на державному рівні, тому що часто ухвалюються рішення на місцевому рівні. Важливо, щоб муніципалітети мали певну кількість свободи для виконання своїх завдань.

Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів у Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти.

Крім того, неможливо не погодитися з думкою В. Шарія про те, що побудоване на принципах демократії та децентралізації місцеве самоврядування, маючи право самостійно розв'язувати всі питання місцевого значення, сприяє оптимальному поєднанню місцевих і загальнодержавних інтересів, найефективнішій реалізації соціального економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць, тому місцеве самоврядування варто розглядати як невіддільну частину громадянського суспільства, як індикатор демократії. Саме тому напрямами подальших наукових досліджень є аналіз наявного ступеня демократичних перетворень у державі, розвиток національних моделей формування ефективного самоврядування, постановка сучасної європейської концепції із системою національного управління ЄС. Адже, як бачимо на прикладі країн членів ЄС, місцеве самоврядування є одним із головних інститутів організації управління суспільством на рівні адміністративно-територіальних одиниць. У сфері місцевого самоврядування насамперед мають розглядатися та розв'язуватися питання, які пов'язані з повсякденним життям громадян [5].

Отже, проаналізувавши вищезазначену інформацію, ми можемо зробити висновки, що нині кожна з європейських держав має власну модель взаємодії між державною та місцевою владою. Кожна європейська правова держава повинна задовольняти інтереси громадян на високому рівні, оскільки саме цей фактор є найбільш показовим у вияві демократії. Забезпечення благоустрою та захист прав, свобод і законних інтересів громадян на конкретній адміністративно-територіальній одиниці залежить від сформованого законодавства держави, функцій, які виконують органи місцевої влади, від політики, яку вона проводить, та від професійності кадрового забезпечення.

Адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні й державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Водночас незалежні адміністративні права й обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні – призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів у Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках, щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти.

Отже, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, призначених для вре-

гулювання на законодавчому рівні всіх питань, що стосуються облагородження необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Список використаних джерел:

1. Грицяк І., Шереметьєва Л., Баранцева К. та ін. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. Розробка. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
2. Копиленко О. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів : Львів нац. ун-т ім. І. Франка, 2011. Вип. 54. С. 139–145.
3. Величко В. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. 2020. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15132/1/Velichko_59-64.pdf.
4. Исаев С. Алексис Токовиль и Америка его времени: О трактате «О демократии в Америке». Санкт-Петербург : Наука, 1993. 141 с.
5. Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування. 2020. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04\(15\)/12svioms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04(15)/12svioms.pdf).
6. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290). 2020. URL: <https://www.infolex.lt/ta/65125>.
7. Kommunalrecht. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. 2020. URL: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/kommunalpolitik/kommunalrecht>.