

European Standards of Local Self-Government and EU Regional Policy/ Європейські стандарти місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



**Європейський освітній
проект Модуль Жан
Моне-2019/2022**

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Тема № 9.

Системи та моделі місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу

Лектор: кандидат юридичних наук, доцент

Марк Воронов

ПЛАН



- 1. Поняття і види систем місцевого самоврядування в країнах ЄС.**
- 2. Англосаксонська система.**
- 3. Континентальна система.**
- 4. Іберійська система.**

**Системи та моделі місцевого
самоврядування в країнах
Європейського Союзу**

Модель (фр. modèle, відт лат. modulus – «міра, аналог, зразок») – це система дослідження, яка слугує засобом для отримання інформації про іншу систему, це спрощене уявлення реального об'єкта та/або процесів, які в ньому відбуваються

У зарубіжних країнах організаційно-правові моделі муніципального управління досить різноманітні, взаємовідносини в системі місцевого самоврядування регулюються по-різному

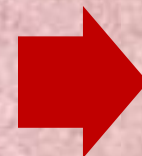
Це залежить від історичних, географічних, демографічних особливостей тієї чи іншої країни, які лежать в основі традицій, що визначають правову систему, форму правління, адміністративно-територіальний устрій і політичний режим держави

Про співвідношення категорії «система місцевого самоврядування» («муніципальна система») і «модель місцевого самоврядування»

Ці категорії часто
вживаються як синоніми,
але їх варто
розмежовувати



Під системою місцевого самоврядування слід розуміти зразок (форму) системно-структурної організації місцевої (муніципальної) влади, який втілює в собі найбільш істотні її юридичні характеристики і виступає в якості її типового представника



Система місцевого самоврядування за **особливостями системно-структурної побудови заслуговує на родове виокремлення**

Критерії для класифікації систем місцевого самоврядування в країнах ЄС

Класифікація систем місцевого самоврядування має базуватися на

особливостях системи органів місцевого самоврядування

порядку їх формування

характеру взаємовідносин цих органів між собою та з органами державної влади

Системи місцевого самоврядування в країнах ЄС

Англосаксонська
(англійська)

Європейська
континентальна
(французька)

Іберійська
(іспанська)

Поряд із ними існує ціла низка **змішаних (гібридних) і навіть особливих (унікальних) систем місцевого самоврядування**, котрі відображають діалектику процесів муніципального будівництва в сучасному світі

Модель місцевого самоврядування

Моделі ж місцевого самоврядування слід розглядати у межах відповідної системи, **як її конкретні різновиди**

Моделі місцевого самоврядування різняться своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи

Важливою формальною ознакою, за якою відрізняються одна від одної моделі місцевого самоврядування, є **кількість органів первинної компетенції**

Моністична модель, за якої вся повнота первинної компетенції зосереджена в **одному єдиному органі (наприклад, збори односільчан)**, а всі інші органи володіють лише делегованими повноваженнями і / або наділяються разовими дорученнями

Дуалістична модель, за якою **первинна компетенція розподілена між двома головними органами (наприклад, між мером і представницьким зібранням)**

Триалістична модель, за якої **первинна компетенція розподіляється між трьома органами (наприклад, між бургомістром, представницьким зібранням і т. зв. магістратом, тобто «малою радою»)**

Для систем місцевого самоврядування більшості країн є характерним поділ місцевої влади **на два основних елементи**

Представницький орган

Виконавчий орган

У системі місцевого самоврядування, побудованої за дуалістичною моделлю, може виділятися **ще один елемент – головна посадова особа місцевого самоврядування (мер, бургомістр, алкальд)**

Головна посадова особа представляє все місцеве співтовариство

Вона може обиратися всім населенням або представницьким органом влади, у неї можуть бути широкі і вузькі повноваження, найрізноманітніші найменування – **все залежить від конкретної країни і від того, як у цій країні складалося самоврядування**

Глава самоврядування може бути **і главою виконавчої влади, і главою представницького органу, і навіть поєднувати обидва цих пости**

Конкретна модель організації місцевого самоврядування в державі або регіоні визначається поєднанням ряду факторів

Наявність і способом формування представницького і виконавчого органів

Розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування (представницьким, виконавчим, контрольним та ін.)

Характером взаємодії між органами місцевого самоврядування

Способом вступу на посаду і обсягом повноважень вищої посадової особи та ін.

Англосаксонська система (моделі автономного місцевого самоврядування)



Англосаксонська система (моделі автономного місцевого самоврядування)

Отримала поширення в **Австралії, Великобританії, Канаді, Новій Зеландії, США та інших країнах**

Веде свій початок з місцевих громад та парафій, а також з міст середньовічної Англії, управління якими поступово **«вмонтовувалося»** в державну вертикаль управління країною

Починаючи з XI сторіччя **самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права**

Становлення англосаксонської муніципальної системи в основному було **завершене реформою 1888 р.**, в ході якої були визначені територіальні основи місцевого самоврядування, його організаційна та фінансова самостійність, структура органів місцевого самоврядування та їх повноважень

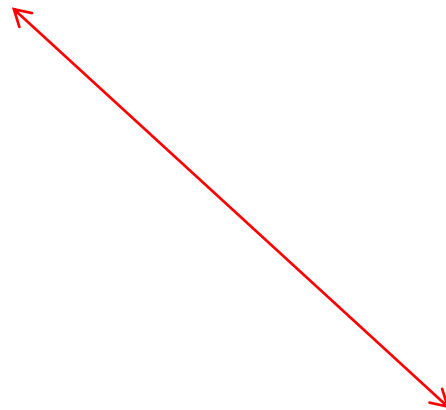
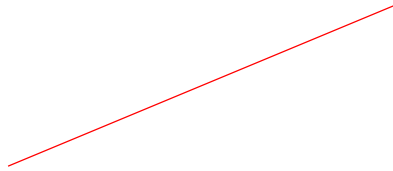
Особливості цієї моделі пов'язані зі стійкістю звичаєвого права (**Common Law**), основою якого є **однорідність і єдність усього права, обов'язкового як для носія верховної державної влади, так і для народу**

Уряд

**Органи місцевого
самоврядування**

**Муніципальні
служби**

Населення



Основні ознаки англосаксонської муніципальної системи



До компетенції органів місцевого самоврядування належить: управління поліцією, соціальними службами, пожежна охорона, місцеві дороги, будівництво та експлуатація житла, спортивні споруди, громадський транспорт та ін.



Органи місцевого самоврядування мають право вживати тільки ті дії, які прямо приписані їм законом



У разі порушення цього правила акти органів місцевої влади будуть визнані судом не мають сили, оскільки видані з перевищенням повноважень



Місцеві представницькі органи формально виступають як такі, що діють автономно, в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим відсутня



Відсутність на місцях уповноважених представників уряду, які б здійснювали контроль за органами місцевого самоврядування



Основна одиниця місцевого самоврядування – **прихід**

Основні ознаки англосаксонської муніципальної системи



Органи місцевого самоврядування безпосередньо не підпорядковані органам державної влади



Відносини між центральною владою і муніципалітетами визначаються принципом **inter vires** (діяти в межах своїх повноважень), тобто муніципалітети **можуть вчиняти тільки ті дії, котрі прямо передбачені законом**



Інакше акти місцевих властей вважаються вчиненими з перевищенням повноважень (**ultra vires**) і можуть бути визнані судом нечинними



Уряд не владний прямо контролювати місцеві колективи, бо останні виступають не як частина держави, а як повністю автономні утворення, в деяких випадках діють з державою на рівних

У межах англосаксонської системи можна виокремити п'ять організаційних моделей місцевого самоврядування, які відрізняються одна від одної трьома основними ознаками

Номенклатурою органів місцевого управління

Способом їх призначення або відбору

Способами відповідальності та принципами взаємовідносин у процесі управління

«Сильна рада – слабкий мер»



«Сильна рада – слабкий мер»



Характеризується **обмеженістю прав мера щодо координації та контролю діяльності виконавчих органів управління**

За мером зазвичай закріплюються **представницькі (церемоніальні) та оперативно-виконавські функції**

Рада наділяється більшим обсягом прав у сфері управління, у господарських і фінансових питаннях та особливо в питаннях кадрової політики

Місцева влада будується на засадах колегіальності та координації

Принципи єдиноначальності та субординації ослаблені, оскільки спочатку обмежені повноваження їх носія, тобто мера

При цьому «слабкість» мера обумовлена не тільки тим, що він обирається не населенням, а членами муніципальної ради зі свого складу

«Сильна рада – слабкий мер»



Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою, а повноваження мера досить обмежені



«Слабкий мер» наділяється правом вето (частіше всього воно долається простою більшістю членів ради)



Мер може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень



Мер головує на засіданнях ради



«Слабкий мер» погоджує з радою всі кадрові призначення

«Сильна рада – слабкий мер»



Ряд виконавчих функцій здійснюють посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо громадою (казначей, аторней, клерк тощо)



«Слабкий мер» може обиратися і безпосередньо населенням, але його адміністративні повноваження значно обмежені



Практика зарубіжних країни свідчить про те, що ця організаційна система ефективна лише в умовах невеликих територіальних спільнот

Англосаксонська система

До переваг даної моделі можна віднести

високу ступінь участі членів ради в місцевому управлінні

представлення та врахування у рішеннях різних точок зору, в т. ч. опозиційних

можливість більш ефективного контролю за муніципальними чиновниками

близькість до виборців

Недоліки моделі «Сильна рада – слабкий мер»

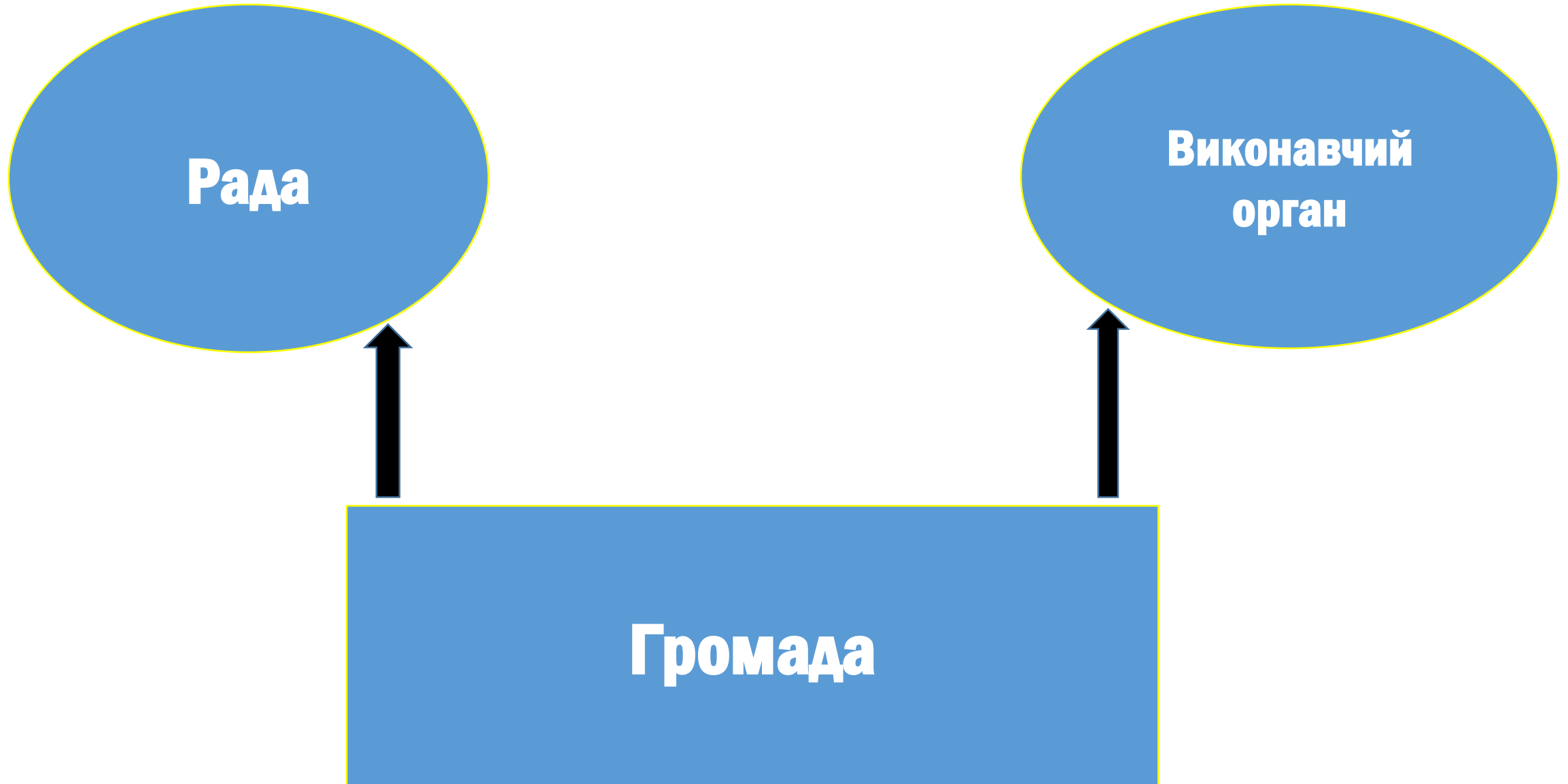
Зайва залученість ради до повсякденних деталей функціонування виконавчої влади за рахунок нехтування головними політичними функціями – представництва інтересів жителів та визначення основних напрямів політики

Слабкість позицій мера у відносинах із радою

При цьому відсутня особа, яка б несла персональну відповідальність за стан місцевого господарства, реалізації муніципальних програм

Наслідком цього може стати дроблення місцевого самоврядування та його слабка координація

«Сильний мер – слабка рада»



«Сильний мер – слабка рада»



Мер обирається **безпосередньо населенням**, що багато в чому зумовлює його позицію у відносинах з представницьким органом (радою)



Мер самостійно вирішує більшість поточних питань і наділяється правом відкладального вето на рішення ради, яке у свою чергу може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів членів представницького органу



Мер наділений **широким колом повноважень з вирішення питань поточного управління місцевими справами, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету**



Мер одноосібно призначає та звільняє муніципальних службовців, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління



Мер має право призупинення рішень представницького органу



Мер уповноважується представляти інтереси територіальної спільноти у відносинах з іншими суб'єктами

Переваги моделі «Сильний мер – слабка рада»

**Концентрація виконавчої
влади**

**Концентрація
відповідальності та
функцій координації, що
забезпечує оперативність
прийняття рішень**

**Встановлення чітких
зв'язків підзвітності та
підконтрольності**

**Підвищення ролі
кадрового та
професійного елемента в
персональному складі всіх
підрозділів системи
місцевого
самоврядування**

**Забезпечення
оперативності у прийнятті
управлінських рішень**

**Яскраво виражене
політичне лідерство**

**Персональна
відповідальність мера на
всіх стадіях управлінської
діяльності**

Недоліки моделі «Сильний мер – слабка рада»

**Крайня перевантаженість мера, котрий є
водночас політичним і адміністративним
лідером**

**Потенційна небезпека конфлікту між мером і
радою з проблем розподілу влади**

Модель набула поширення в багатьох містах США, починаючи з другої половини 19 сторіччя, вперше вона була закріплена в хартіях міст **Бостон і Бруклін**

Модель **«сильний мер – слабка рада»** відповідає умовам великих муніципалітетів з неоднорідним населенням, складність управління яким диктує необхідність концентрації владних повноважень і відповідальності в одних руках

Така модель несе в собі певні характеристики президентської форми правління, тому проектує на місцевий рівень як позитивні, так і негативні риси останньої

Дві представлені вище системи **«мер – рада»** мають певною мірою схематичний характер і в чистому вигляді зустрічаються не часто. Тому іноді обидві вище названі моделі місцевого самоврядування об'єднують в одну, називаючи її системою **«рада – мер»**

Модель «Рада – керуючий (сіті-менеджер)»

Ця модель відображає прагнення до «оздоровлення» місцевої політики, до усунення корупції, до подолання неефективного та недемократичного управління, що особливо виявилось у повоєнний період

Керуючий – це найманий службовець, політично нейтральна фігура і професіонал у сфері громадського управління

Керуючий призначається на посаду і може бути звільнений тільки радою, яка, у свою чергу, обирається населенням

Будучи ефективною з точки зору управління, дана модель має великий недолік, оскільки позбавляє населення можливості прямо впливати на політику, що проводиться професійним менеджером

Модель «Рада – керуючий (сіті-менеджер)»

Мер обирається радою, але не володіє реальною владою

Мер головує в раді, виконує церемоніальні, представницькі функції

Рада зазвичай слабо спрямовує і контролює дії керуючого

Застосовується в багатьох містах США, Канади, Німеччини, Норвегії, Швеції, Великобританії, Ізраїлю, Панами

Модель «рада – керуючий (сіті-менеджер)»

Вся повнота виконавчої влади зосереджується в руках керуючого, **що має професійну підготовку і не є представником якоїсь партії**

Керуючий підбирається спеціальною комісією, яка формується радою і ним же наймається за контрактом на певний термін

Керуючий виконує функції багато в чому **аналогічні функціям «сильного мера»**

Він керує місцевою адміністрацією, призначає і зміщує чиновників, веде оперативні справи, координує фінанси, діяльність різних муніципальних служб, дає рекомендації раді

Переваги моделі «Рада – керуючий(сіті-менеджер)»

Високий професіоналізм адміністрації, оскільки керуючий, будучи професійним менеджером, намагається підбирати своїх співробітників на основі не політичних, а ділових якостей

Свідоме прагнення за будь-яких обставин відокремлювати управління від політики

Ефективність моделі «рада – керуючий»

Продемонструвала в умовах муніципальних утворень, що не мають складних соціально-політичних проблем, з досить високим рівнем доходу і освіти більшості жителів

Будучи часто ефективною з точки зору управління, водночас така система позбавляє населення можливості прямо впливати на політику, що реалізується професійним менеджером

Недоліки моделі «Рада-керувачий (сіті-менеджер)»

Технократична природа моделі «рада – керувачий», внаслідок чого вона малопридатна для муніципалітетів з гострими етнічними, соціальними та економічними проблемами

Практична нелегітимність керувачого і тим більше його найближчих співробітників – **технократів, які не підзвітні населенню**

Ця обставина значно послаблює позиції керувачого як щодо ради, так і щодо «церемоніального мера»

Модель «Рада – система комітетів»

Місцеве управління переважно здійснюється не радою, а комітетами, що створюються з виборних уповноважених (3-5 осіб)

Комітет керує певною сферою або галуззю місцевого господарства

Модель не передбачає обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування, хоча один з уповноважених і наділяється званням мера і виконує суто церемоніальні функції

Мер не має реальних повноважень – він головує на засіданнях ради уповноважених та виконує представницькі функції

Члени комітетів одночасно виконують функції і представницького, і виконавчого органів, вирішують завдання нормотворчого порядку в муніципальній раді і виступають як глави підрозділів у системі виконавчого апарату місцевого самоврядування

Переваги моделі «Рада – система комітетів»

Можна вважати відсутність системи поділу влади, яка, як відомо, призводить до уповільнення процесу прийняття рішень

Можливість більш жорсткого контролю за чиновниками та ін.

Компактність органу управління (3-5 осіб)

Економічне поєднання в одному інституті функцій представницького і виконавчого органу

Високий рівень спеціалізації комісіонерів

Ефективність моделі «Рада – система комітетів»

Модель малоефективна, не дозволяє провести в життя принцип розмежування компетенції представницької і виконавчої влади

Дана модель не завжди може забезпечити дієвий контроль за роботою департаментів, обмежує координацію їх діяльності

Відсутність єдиного керівництва призводить до різнобою в управлінні муніципалітетом

Недоліки моделі

«Рада – система комітетів»

Безконтрольність діяльності комісій

Можлива нестача управлінського досвіду у виборних уповноважених

Обстоювання членами комісій інтересів своїх відділів на шкоду іншим

Відсутність ефективної співпраці між відділами і як можливий наслідок – дестабілізація процесу управління

Забезпечує пріоритет політичного лідерства над професійними якостями обраних уповноважених, призводить до дроблення муніципального управління

«Змішані моделі»

Існує досить багато їх варіантів

Керуючий або головний адміністратор підпорядковується не раді, а меру

У цьому разі наявність фахівця – менеджера забезпечує професіоналізм управління, а виборці отримують можливість впливу на місцеву політику, оскільки, голосуючи на виборах «за» чи «проти» мера (який призначає й усуває з посади адміністратора), вони тим самим голосують за збереження або заміну всієї адміністрації

Недоліки

обмеження ролі ради у визначенні політики місцевого самоврядування

3. Європейська континентальна система місцевого самоврядування

Європейська континентальна система (французька або система контрольованого місцевого самоврядування)



Головна відмінність європейської континентальної системи місцевого самоврядування від англосаксонської полягає в характері взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади



Така система використовується в державах з традиціями централізації влади, значним контролем органів державної влади за місцевими органами влади



Система ґрунтується на поєднанні виборності та призначуваності місцевих органів, прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування



На місцевому рівні працюють спеціальні уповноважені уряду, які здійснюють контроль над органами місцевого самоврядування



В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування часто лежить принцип: муніципальним органам дозволені всі дії, які прямо не заборонені законом та не належать до компетенції інших органів



Система самоврядування в континентальній європейській моделі доповнена елементами державного управління

Європейська континентальна система (французька або система контролюваного місцевого самоврядування)



Європейська континентальна модель ґрунтується на поєднанні, з одного боку, **виборності всіх представницьких і виконавчих органів (мерів) місцевого самоврядування** і, з іншого – **призначення з «центру» на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо)**



При цьому в **первинних структурах самоврядування (громадах, комунах) призначених державою чиновників**, як правило, немає, тоді як на рівні району, навпаки, є зазвичай тільки особи, які представляють центральну владу і виконують функції контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування нижчестоящих адміністративно-територіальних одиниць – громад, комун та ін.



У країнах, що зараховуються до даної моделі, призначені державою керуючі мають власне коло повноважень, наприклад, підтримання громадського порядку, тому вони розпоряджаються місцевою поліцією



Жодна постанова муніципальної ради не може набути чинності, якщо на ній немає візи представника держави – префекта (комісара)



Адміністративна автономія місцевої влади існує, але вона помітно обмежена, тобто органи місцевого самоврядування виконують низку управлінських функцій у повному обсязі, тоді як інші поділені між державою і місцевими колективами

Особливості континентальної моделі

Місцеве самоврядування виступає як продовження державної влади – **інститут виборності (автономії) доповнюється інститутом призначення (централізації)**

Державні органи та муніципалітети працюють в зв'язаному режимі, при цьому створюються структури, одночасно підзвітні представницьким органам і вищим державним адміністраціям

Сфера компетенцій місцевого самоврядування обмежується мінливим контуром в залежності від пріоритетів реалізованої державою економічної політики, що обмежує автономію муніципалітетів

Забезпечення всіх жителів уніфікованим набором соціальних послуг вважається більш важливим, ніж вільний вибір жителями території видів і обсягів муніципальних послуг

Здійснювана політика зрівняльної бюджетної забезпеченості обмежує фіскальну автономію муніципалітетів

Європейська континентальна система (французька або система контрольованого місцевого самоврядування)



Дана модель передбачає певне обмеження місцевого самоврядування та забезпечує більшу підконтрольність і централізацію системи управління



У розвинених демократіях відмінності між двома розглянутими вище моделями не мають принципового характеру



Місцеве самоврядування в низці країн (**Німеччина, Австрія, Японія та ін.**) є подібною до обох моделей, але водночас має деякі специфічні риси, що дозволяє говорити про **змішані системи** управління на місцях



Попередній контроль з боку держави, що існував раніше, призводив до «роззброєння» територіальних самоврядних колективів, посягаючи на їхню самостійність



Система місцевих органів будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, що в унітарних державах належить до компетенції центральної влади, а у федеративних – частіше до компетенції суб'єктів федерації



Співвідношення різних форм місцевого самоврядування в рамках окремих адміністративно-територіальних одиниць **визначається історичними, географічними і демографічними особливостями тієї чи іншої країни, її політичним режимом і правовою системою**



Прийнята в більшості країн усіх регіонів світу



На сьогодні така система притаманна **Болгарії, Італії, Польщі, Франції, запозичена Монголією, Туреччиною, Сенегалом, іншими країнами**

Іберійська система місцевого самоврядування

Для цієї системи є характерним своєрідне переплетення елементів державного управління і місцевого самоврядування, у межах якого можна говорити про певне суміщення тих і інших і переважання ролі перших

На всіх рівнях адміністративно-територіальної структури держави є виборні ради та їх виконавчі органи (алькальд, регідор тощо), які обираються населенням або радою

Іберійська модель є досить близькою до континентальної моделі й передбачає, що обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькальди тощо) одночасно є головами відповідних рад та їхніх виконавчих органів

Рада розглядається як місцевий нормотворчий орган, **алкальд – як його виконавчий орган**

Особливістю цієї моделі є те, що посадові особи місцевого самоврядування також затверджуються центральною владою (президентом або міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю представницьких органів (рад)

Набула поширення в Іспанії, Португалії та багатьох державах Латинської Америки (Аргентина, Бразилія, Колумбія, Нікарагуа, Мексика та ін.)

У ряді країн Латинської Америки існування крупних земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливає на систему управління

Населення обирає раду і головну посадову особу даної адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера), інколи обирають колегію посадових осіб

В деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою

Алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ), як його представник в даній адміністративно-територіальній одиниці. Він володіє правом контролю за діяльністю ради, тому володіє значною владою

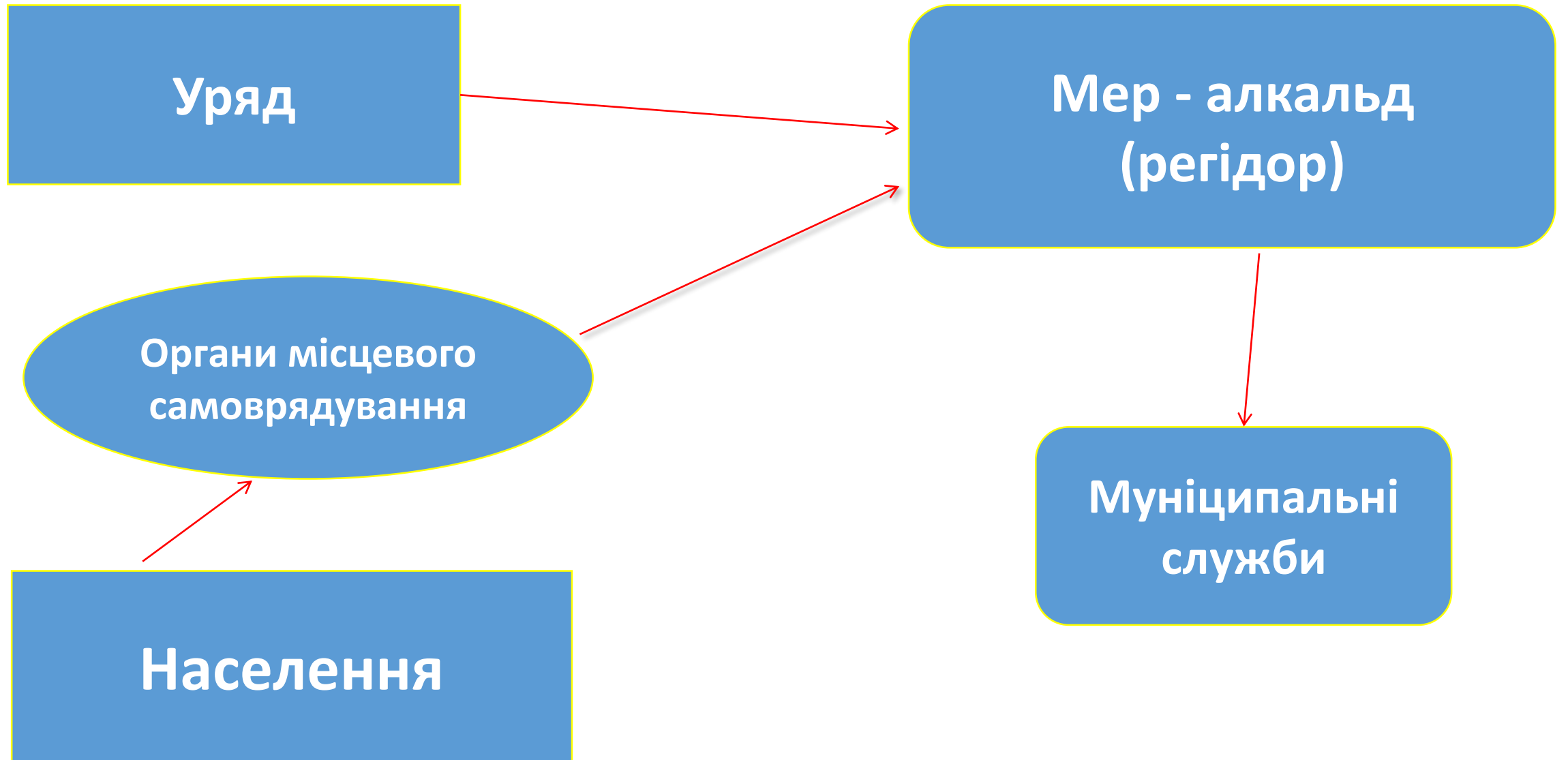
Набула поширення в Іспанії, Португалії та багатьох державах Латинської Америки (Аргентина, Бразилія, Колумбія, Нікарагуа, Мексика та ін.)

Алкальд (регідор) одночасно виступає і як виконавчий орган місцевого самоврядування, і як орган державного управління у даній адміністративно-територіальній одиниці, що володіє правом контролю за діяльністю представницького органа місцевого самоврядування – ради

Алкальди (регідори) здійснюють також адміністративну опіку:

вони мають право призупиняти на певний строк рішення ради, звертатися з пропозиціями до центральних органів держави про розпуск тих рад, які систематично порушують закони або стали непрацездатними

Іберійська система



Моделі місцевого самоврядування в Україні

Базовий рівень місцевого самоврядування

- сільські ради;
селищні ради;
міські ради
(наявність територіальної громади села, селища, міста)

Регіональний рівень

- районні ради;
• обласні ради
(немає власної територіальної громади)

Модель міст, які мають спеціальний статус

- Київська міська рада;
• Севастопольська міська рада