

Україні за допомогою законодавства реалізовано урегулювання лише другого модулю «Інформаційно-комунікаційне віртуальне середовище в Інтернеті» шляхом створення офіційних веб-порталів органів державної влади та органів місцевого самоврядування та веб-сторінками електронних петицій. Питання побудови модулю «Субсидіарної інформації» не врегульовано у зв'язку з відсутністю стратегії розвитку України, а модуль «Взаємодії та прийняття публічного управлінського рішення» поки що реалізовано на рівні обговорення законопроектів Верховної Ради та постанов Кабінету Міністрів України, з відсутністю зворотного зв'язку між органами влади та громадянами України.

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що правове урегулювання інформаційно-комунікаційного забезпечення принципу субсидіарності в об'єднаних територіальних громадах має бути спрямовано на використання потенціалу сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, покращення якості та кількості інформації, необхідної для прийняття публічних управлінських рішень в об'єднаних територіальних громадах та сприяти створенню відкритого, доступного та прозорого віртуального середовища взаємодії між бізнесом, органами місцевого самоврядування та громадою об'єднаної територіальної громади у Інтернеті, що є ключовим елементом для подальшого розвитку електронної демократії в Україні.

### **Олександр КУЛИК**

*слухач факультету державного  
управління та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ*

## **ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ**

Актуальність вивчення досвіду регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах полягає в тому, що створюється можливість визначити вже апробовані напрями розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та запропонувати певні підходи для подальшої діяльності у зазначеному напрямі в Україні. Розвиток місцевого самоврядування в Україні доцільно здійснити, враховуючи позитивні риси функціонування муніципальних органів у Федеративній Республіці Німеччини.

Переходячи до безпосереднього розгляду діяльності та функціонування місцевої влади слід зазначити, що в Німеччині поширена континентальна система місцевого самоврядування, що характеризується поєднанням державних органів управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Німеччина належить до такої моделі місцевого

самоврядування, як «лібералізована держава верховної влади», в якій необхідність державного контролю базується, зокрема, на тому, що багато функцій, які здійснює місцеве самоврядування, носять, по суті, загальнодержавний характер [1].

Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини, порядок їх утворення і функціонування визначаються, насамперед, конституціями та законодавством окремих земель. Чинний Основний закон ФРН від 1949 року закріплює, що територіальними одиницями у ФРН є землі, округи та громади. У статті 28 визначено, що конституційний устрій земель ФРН має відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави. У громадах виборний представницький орган може бути замінений загальними обцинними зборами. Громадам має бути надане право вирішувати в межах закону під свою відповідальність усі місцеві справи. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах їх завдань, встановлених законом. Гарантія самоврядування містить також основи власної фінансової відповідальності; до цих основ належать податкові надходження, що забезпечують економічну достатність громад і встановлення ставок податків [2].

Характеризуючи місцеве самоврядування в Німеччині нормативно-правове регулювання комунального самоврядування Німеччини має дві особливості: з одного боку, характеризується концентрацією більшості законодавчих актів на рівні федерації з сильним впливом земель через земельні уряди, а з іншого – децентралізацією та деконцентрацією адміністративних функцій на земельному рівні та в межах земель – на рівні комунального самоврядування [3].

Дослідження місцевого самоврядування в Німеччині доцільно здійснювати через розгляд основних особливостей місцевої влади. Так, першою особливістю варто назвати те, що кожна із земель наділена широкою автономією, яка в першу чергу, виявляється у тому, що кожна із земель має право визначати модель місцевого самоврядування. Так, у Німеччині існує 5 різних органів організації влади на місцях, але фактично в Німеччині функціонує чотири таких моделі:

1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомистра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері;

2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вест-фалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган. Крім

того, зі складу депутатів обирається бургомістр, який є главою самоврядування, однак діє на громадських засадах;

3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади;

4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру).

Визначення конкретної моделі утворення публічної влади у відповідній землі здійснюється виключно населенням, а отже, саме населення вирішує, який тип публічної влади є найбільш характерним для тієї адміністративно-територіальної одиниці, на якій вони проживають. Тобто, населення або ж передає всю владу одній людині, якій довіряє ведення справ у адміністративно-територіальній одиниці (модель сильного директора чи бургомістра), або ж наділяє повноваженнями на вирішення справ ради (модель сильної ради).

Законом надано однакові права та обов'язки для всіх органів місцевого самоврядування та не визначено привілейованого статусу жодного з них. Наступною особливістю органів місцевого самоврядування Німеччини є те, що фактично в усіх землях самоврядування є розвинутим, і в громадах вирішується понад 80% питань, коли громадянин вступає у відносини з владою. Головними функціями органів місцевого самоврядування визначаються:

1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ);

2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, бані, спорт, дозволя;

3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру);

4) формування середовища проживання і перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури і засобів комунікації;

5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС;

6) стабілізація суспільної системи [4].

Повноваження адміністративно-територіальних одиниць у Німеччині різняться за характером обов'язковості виконання, завдання виконані комунами, діляться на «добровільні» і «обов'язкові». «Добровільні» завдання знаходяться в повній компетенції комунальної ради, яка визначає, яким саме чином їх розв'язати. До них відносяться: забезпечення населення водою і енергією, питання культури, спорту і

соціального забезпечення. «Обов'язкові» завдання встановлюються землями, у віданні місцевих органів залишається лише їх конкретне виконання. Це, наприклад, планування забудови. Власні фінансові ресурси комуни йдуть, у першу чергу, на вирішення «обов'язкових» завдань у рамках самоврядування; засоби, що залишилися, можуть бути використані при вирішенні «добровільних» завдань.

Суттєвою рисою Німеччини є те, що у цій державі не притаманне дублювання функцій місцевих та федеральних органів влади. Особливість місцевої влади в Німеччині також полягає у тому, що вона має суттєву підтримку з боку громадян, це пояснюється високим рівнем довіри простого населення до посадових осіб, упевненості у тому, що саме місцева влада шляхом здійснення ефективного управління має вирішальний вплив на суспільний, економічний, політичний розвиток територіальної одиниці, на рівень життєдіяльності населення тощо.

Досить позитивним моментом розвитку місцевого самоврядування у Німеччині є злагоджена система фінансової підтримки органів влади на місцях. Важливою фінансовою гарантією місцевого самоврядування ФРН є диверсифікована і збалансована фінансова система, згідно з якою кожен рівень територіальної організації влади має своє джерело доходів, яке є достатнім для фінансової автономії. Доходи місцевих спільнот формуються за рахунок податків і зборів, державних трансфертів, доходів від економічної діяльності, платежів за надані послуги, позик. При цьому власні податки громад становлять поземельний і промисловий податок, які стягуються виключно громадами; розміри цих податків щорічно встановлюються радами громади. Законами земель також може бути передбачено право громад на введення податків і зборів на споживання (податок на вистави, на моторні човни і катери, збір з власників собак і коней, збір за мисливство і рибальство, цільовий податок для утримання пожежної охорони тощо).

В Україні ж Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сільські, селищні, міські, районні у містах ради та їх виконавчі комітети мають право самостійно розробляти, затверджувати та виконувати відповідні місцеві бюджети. Що стосується обласних і районних бюджетів, то їх розробляють і виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування нашої держави не має такої серйозної фінансової підтримки, що формується за рахунок місцевих податків.

Проаналізувавши найбільш характерні особливості місцевого самоврядування в Федеративній Республіці Німеччини можемо надати певні рекомендації для національного законодавства, необхідним є:

1. Розширення принципу демократії громади адміністративно-територіальної одиниці, що має виражатися у виборі моделі функціонування місцевої влади.

2. Розширення автономії діяльності адміністративно-територіальних

громад шляхом посилення децентралізації влади на місцях.

3. Посилення фінансових гарантій місцевого самоврядування шляхом вирішення питання дефіциту місцевого бюджету, децентралізації власних фінансових ресурсів.

4. Здійснення роботи серед населення щодо підвищення рейтингу та довіри населення до муніципальних органів влади. Вирішення цих та інших питань наблизить Україну до «європейської моделі» функціонування місцевих органів влади, подальшого розвитку демократії, позбавить залежності від усталених принципів місцевої влади, що існували ще за часів Радянського Союзу.

#### **Список використаної літератури**

1. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. Програма Tacis Європейського Союзу, травень 2001.

2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. – Access mode: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

3. Падалко В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / В. Падалко // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 123 – 129.

4. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. Огляд. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>.

#### **Олександр МОЛОДЦОВ**

*д.держ.упр, доцент, професор  
кафедри публічного управління  
та адміністрування ІФНУНГ*

#### **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО ВРАХУВАННЯ РИЗИКІВ АСИМЕТРИЧНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ З ПОГЛЯДУ ТЕОРІЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ МАТРИЦЬ**

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року спирається на модель симетричної децентралізації. Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», термін чинності якого нещодавно подовжено до 31 грудня 2019 р. не узгоджується з цією моделлю, оскільки він передбачає таку форму децентралізації, яку прийнято називати асиметричною. Український законодавець прийняв цей закон для створення умов, необхідних для мирного врегулювання ситуації навколо окремих районів Донецької та Луганської областей. Закон асиметрично надає цій території суттєві повноваження щодо проведення мовної політики, самостійного

визначення особливого порядку призначення керівників органів прокуратури і судів та інших кадрових рішень, особливих відносин регіону з урядом у питаннях економічного, соціального та культурного розвитку на основі угод, особливого економічного режиму господарської та інвестиційної діяльності, налагодження транскордонної співпраці з окремими регіонами Росії, створення загонів народної міліції, підпорядкованим тільки регіональним органам влади.

Зрозуміло, що в разі впровадження асиметричної децентралізації відбудеться суттєве скорочення ієрархічної підзвітності та відповідальності публічної влади нижчих рівнів, відхід від принципу централізованого перерозподілу ресурсів, руйнування гомогенного культурно-інституціонального простору в регіональному сенсі. Зазначені фактори, так чи інакше, в рамках старої парадигми асоціюються з потенційною загрозою для територіальної цілісності України. Серйозною пересторогою такого кроку є прогноз того, що внаслідок делегування суттєвих повноважень на місцевий / регіональний рівень, замість інституту місцевої демократії, ми отримаємо його симулякр у вигляді локальної квазідемократії – системи децентралізованої влади, базованої на регіонально-клановому егоїзмі.

Не зважаючи на те, що впровадження асиметричної децентралізації несе значні інституціональні ризики, ми не маємо експертного та методичного супроводу згаданого закону на випадок його впровадження. Такий супровід має містити рекомендації щодо способів попередження дестабілізації всієї інституціональної системи, чи послаблення цієї тенденції, яка може проявитись за результатами імплементації нових інституціонально-правових норм, які не вписуються в існуючу сьогодні інституціональну матрицю.

На наш погляд, методологічним орієнтиром для глибокого та всебічного розуміння законодавчого забезпечення процесів децентралізації влади в Україні, в тому числі асиметричної, виступає теорія інституціональних матриць, оскільки вона є теоретичною конструкцією, у якій пояснюються властивості базових інститутів суспільства, до яких, відноситься також інститут місцевого самоврядування [1]. Ця теорія має значення для дослідження і прогнозування його стану та тенденцій розвитку. Згідно з нею, всі нові інституціонально-правові норми, які вводяться усвідомлено та планомірно, мають базуватися на введенні комплементарних інституціональних форм, а не раптової руйнації старих елементів базових інститутів інституціональної матриці.

Це не означає заборону введення інституціонально-правових норм, які дисонують з матрицею. Проте така радикальна зміна політичного інституту (інституту місцевого самоврядування) має бути чітко синхронізована зі змінами економічних та ідеологічних інститутів, які лише у своєму органічному зв'язку мають формувати новий