

В. В. ПОПКО

Вадим Вікторович Попко, кандидат юридичних наук, доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІБЕРІЙСЬКА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування більшістю європейських демократичних держав визнається обов'язковим елементом конституційного ладу й полягає у праві територіальної громади самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Окремі держави у розвитку місцевого самоврядування накопичили віковий досвід, де цей інститут розвивається традиційно, а деякі країни знаходяться лише на початку становлення цього процесу. Такий досвід слід вивчати з огляду на потреби нашої держави, оскільки в Україні інститут місцевого самоврядування потребує реформування, вдосконалення, приведення у відповідність до Конституції України правової бази, стратегічного планування розвитку місцевої влади та бюджетної політики держави. Такі потреби вимагають радикальних змін до чинної моделі територіальної організації влади в Україні, яку слід привести у відповідність до європейських засад і стандартів.

Адміністративно-територіальна реформа, запроваджена в Україні *Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* (схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р.), передбачає зміну системи територіальної організації влади, перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів. Її реалізація запланована на період 2014–2017 рр. у кілька етапів. Саме в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні й існує необхідність вивчення світового досвіду організації місцевої влади, участі громадян у громадському житті, діяльності органів місцевого самоврядування, створення надійної матеріальної та фінансової основи тощо.

Вивчення особливостей моделей місцевого самоврядування має теоретичне та прикладне значення, оскільки дає можливість з'ясувати теоретичні засади та практичний відповідний зарубіжний досвід, а також визначити напрями й перспективи реалізації процесу реформування місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Проблеми класифікації сучасних моделей місцевого самоврядування в рамках порівняльного правознавства та муніципального права, їх характеристика зовсім мало досліджені як у працях європейських фахівців, так і у працях вітчизняних вчених. Увагу вчених (М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Камінська, В. Кампо, Ж. Куколевська, О. Копиленко, П. Любченко, О. Мурашин, В. Пархоменко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко) привертають загальні риси континентальної (французької), англійської (англосаксонської) моделей, проте малодосліджуваними залишаються особливості окремих груп держав, зокрема тих, які вченими віднесені до так званої «змішаної» моделі. Проте деякі напрацювання щодо виявлення та з'ясування природи особливостей систем місцевого самоврядування, що віднесені вченими до «змішаної» моделі, зустрічаємо у працях зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема Т. Вюртенбергера, М. Кітінга, С. Ліпсет, Е. Томпсона, О. Батанова, В. Верникова, В. Евдокимова, І. Прохоренко, С. Старцева.

Метою статті є спроба проаналізувати особливості процесу становлення та еволюції сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування в Іспанії й Португалії і виявити спільні риси, на підставі яких можна сформулювати характерні особливості *іберійської моделі місцевого самоврядування*. Особливий інтерес для нашої адміністративно-управлінської системи становить позитивний досвід проведених реформ місцевого самоврядування у цих державах.

У сучасному світі склалися кілька моделей організації місцевого самоврядування, які є специфічним конструкціями, що відображають принципові особливості багатьох можливих варіантів поєднання різних форм публічної влади в питаннях вирішення місцевих справ. Такі конструкції дають можливість узагальнити та чітко визначити ознаки, що характеризують особливості організації місцевої влади в тій чи іншій державі.

Належність тієї чи іншої держави до певної моделі місцевого самоврядування залежить від багатьох факторів, зокрема системи нормативного правового регулювання, інституційної структури, порядку формування й компетенції органів місцевої влади, функцій та механізму дії місцевих органів, культурних традицій, інших факторів. Незважаючи на різноманітність місцевого самоврядування, склалися його найважливіші принципи: повна фінансова самостійність, організаційна незалежність, наявність власної компетенції і відповідальності.

Традиційно розрізняють такі основні моделі (системи) організації та здійснення публічної влади на місцях: *континентальна*, яку ще називають французькою, *англійська* (англосаксонська), *змішана* та *радянська*. Зазначені моделі можуть бути виділені на підставі виокремлення найзагальніших рис, властивих місцевому самоврядуванню певних держав, у той час, як кожна система має свої особливості, що дає підстави говорити про існування *іберійської системи*, *скандинавської системи* та ін.¹

Змішана модель територіальної організації влади функціонує в Австрії, Іспанії, Німеччині, Португалії, Швейцарії, Японії та в деяких інших країнах. Як зазначає Л. Т. Чихладзе, місцеве самоврядування «в Австрії, Німеччині, Бельгії, Нідерландах, Японії виявляє схожість і з англосаксонською, і з континентальною моделями. Це певною мірою пояснюється післявоєнними реаліями і зокрема впливом, що посилюється, американської моделі демократії. Проте слід звернути увагу й на деякі специфічні риси, що дозволяє говорити про своєрідні змішані (гібридні) форми управління у зазначених країнах»². Інакше кажучи, змішана модель сформувалась внаслідок поєднання основних характеристик англосаксонської і континентальної моделей, проте має свої специфічні риси. Російські дослідники сучасних муніципальних систем В. Б. Євдокимов та Я. Ю. Старцев зауважують, що в таких гібридних системах «виявляються дві тенденції: зближення та внутрішня диверсифікація класичних систем місцевого самоврядування. З одного боку, у кожній системі з'явилася велика кількість варіантів, що спираються у тому числі й на запозичення з іншої системи. З іншого боку, у сучасному світі відбувається певне зближення існуючих систем місцевого і регіонального самоврядування та їх взаємопроникнення»³. Головний аргумент авторів – виявлення тенденції інтеграції національних правових систем, у тому числі й систем місцевого врядування.

Так, місцеве самоврядування в Австрійській Республіці та Королівстві Бельгія має деякі структурні схожості із системою місцевих органів влади Німеччини. Однак організація місцевого управління в Австрії відрізняється більшою централізацією, що забезпечується безпосереднім втручанням федерального уряду в регулювання питань місцевого самоврядування. На відміну від обраної населенням ради комуни в Бельгії аналогічні установи в Австрії і в Німеччині формуються за пропорційним принципом. У кожній із цих держав ради утворюють правління, яке є колегіальним виконавчим органом комуни. У ФРН такий виконавчий орган – магістрат, що очолюється бургомістром, в Австрії – правління, як і в ФРН, очолюване бургомістром, а в Бельгії рада обирає зі свого складу колегію бургомістрів й ешевенів⁴ у ролі колегіального виконавчого органу.

Згадані країни можна узагальнити як *змішаний тип організаційної структури місцевого самоврядування* через особливості їх державного устрою, принципи організаційної структури публічної влади місцевого самоврядування, специфіку їх формування й функціонування.

До змішаних моделей місцевого самоврядування варто віднести й так звану *іберійську модель*, що отримала свою назву від колишньої назви Піренейського півострова. Це насамперед системи місцевого самоврядування Іспанії, Португалії та деяких країн Латинської Америки, які мають певні свої особливості. У зазначених державах місцеві ради обираються лише населенням, а глави адміністрацій – або населенням, або радою. В усіх випадках голови адміністрацій затверджуються органами державної влади. Вони поєднують у своїх руках публічну владу територіального колективу і державну владу.

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, алькади тощо) одночасно є головами відповідних рад та їхніх виконавчих органів. 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).

Географічні особливості Іспанії та Португалії від самого початку сприяли природному відокремленню їхніх провінцій і регіонів. Історично Іспанія складалася як спільність королівств на Піренейському півострові, кожне з яких відрізнялося своєрідністю, мало досвід самостійної боротьби з арабськими завойовниками і володіло широкою автономією щодо Кастилії – одного з найбільших державних утворень, що зайняло центральне місце у формуванні іспанської монархії й управлінні нею. Традицією Іспанії було існування міських та обцинних вольностей, муніципального самоуправління. Ще до створення іспанської національної держави, коли в окремих державах на Піренейському півострові існували станово-представницькі монархії, їхні королі присягали кортесам у вірності давнім законам. Навіть у часи жорсткої централізації й уніфікації управління в період франкізму місцевий рівень управління продовжував існувати, хоча і в умовах суворого підпорядкування центру та контролю з боку останнього.

Географічно Португалія – край європейської суші, *finis terra*, найзахідніша держава Європи, що межує лише з Іспанією. У політичному відношенні Португалія є парламентською республікою, в адміністративному – включає два автономні регіони (Азорські острови та архіпелаг Мадейра), 18 адміністративних округів (*distritos*), які поділяються на райони (їх 308) – конселью (*concelhos*), а ті в свою чергу – на парафії – фрегезії (*freguesias*). Крім того, континентальна Португалія поділяється на одинадцять історичних провінцій. Сучасні адміністративні округи на континентальній частині країни були сформовані ще у XIX ст. і потребують реорганізації.

У наш час Іспанія та Португалія – країни, що прогресивно розвиваються й відіграють все більш зростаючу роль у міжнародних економічних відносинах та політиці. Наприкінці XX ст. у цих державах вперше за всю історію склався легітимний, стабільний та ефективний лад представницької демократії. Країни змінила парадигму політичної й духовної культури, подолавши авторитарну традицію та відновивши національну ідентичність. Процес поглиблення загальноєвропейського співробітництва сприяв появі нової економічної парадигми, модернізації господарської системи, переходу на єдину європейську валюту, приєднання до Шенгенської угоди, регіоналізації цих держав та удосконалення регіональної політики. Португалія була в числі перших країн, які підписали Європейську Хартію місцевого самоврядування, що є одним із основних джерел муніципального права всіх європейських держав і містить в собі європейські стандарти розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до чинних конституцій Іспанія⁵ й Португалія⁶ за формою державного устрою являють собою унітарні держави, проте із сильними тенденціями автономізації.

Конституція Іспанії юридично закріпила існування так званої *держави автономій*, відмовившись від попередньої формули жорстко централізованої унітарної держави, та проголосила врівноваження принципів єдності й автономії. Конституція Іспанії (ст. 145.1) не допускає створення федерації регіональних автономних спільнот. У територіальній організації присутні багато елементів федералізму, що дає можливість віднести сучасну Іспанію до найбільш децентралізованих унітарних держав.

В Іспанії структури та головні умови функціонування інституцій в автономних утвореннях встановлюються конституцією та державними законами. У цій країні продовжує існувати відносно сильна держава і не існує повноважень, які не були б спільними для держави і принаймні автономних областей з низьким рівнем компетенції. Це іноді приводить до конфліктної співпраці між державною адміністрацією та адміністрацією сильних автономних областей, однак взаємопроникнення політик не перестає від цього існувати.

Регіональна автономія Іспанії передбачає високий рівень компетенції та повноважень автономій, який проте визначається виключно центральною державною владою, права вето щодо цього, на відміну від суб'єктів федерації, у автономій немає. В Іспанії з 1978 р., як і в деяких інших державах Європи (Італія, Великобританія, Північна Ірландія), склалась ситуація, коли обсяг автономних прав може бути вищим, ніж права суб'єктів федерації деяких держав.

З огляду на велику кількість національних меншин в Іспанії було утворено 17 регіональних автономних об'єднань, що мають територіальну, історичну, культурну й економічну спільність. Особливого статусу набули ексклави Сеута і Мелілья а також Мадрид, Наварра, Кантабрія, Ла-Ріоха, Мурсія, Балеарські острови. Стаття 137 Конституції Іспанії, окрім регіональних автономних спільнот, включає в організаційно-територіальну структуру держави муніципалітети і провінції, також наділяючи їх правом автономії. Отже, в Іспанії існують автономні області (17), провінції (43, раніше їх було 50, але сім з них злилися з автономними областями), островні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах відповідно три й сім островних рад прийшли на зміну провінційним адміністраціям, міста-округи (три – райони Барселони (2) і Валенсії (1)), райони (49 – органи самоуправління типу окружних у Каталонії), об'єднання (спілки) муніципалітетів (739 об'єднань муніципалітетів, створених у спеціальних цілях на кшталт спеціальних округів у США), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695)⁷.

У наш час правове регулювання місцевого самоврядування в Іспанії здійснюється Конституцією (ст.ст. 140–142), Законом 11/1985 *«Про регулювання основ режиму місцевого управління»* від 2 квітня 1985 р., а також Законом 57/2003 *«Про заходи з модернізації місцевого управління»* від 16 грудня 2003 року.

В Іспанії кожна автономна область має свої законодавчі збори, які обираються на чотири роки і можуть у деяких випадках саморозпускатися (Країна Басків у 1986 р., наприклад). Кількість місць, як і внутрішня організація, належать до питань самоорганізації областей, що функціонують також за парламентською моделлю. Кожна автономна область має урядову раду, яка затверджується голосуванням більшості зборів і керується головою ради; останній обирається зборами серед своїх членів і признається королем. Рада колективно відповідальна перед зборами. В Іспанії Конституцією передбачено існування в кожній автономній області урядового речника, який керує державною адміністрацією на її території; регіональні структури мають власні суди.

Первинною ланкою територіального устрою є *муніципалітет*, який має статус юридичної особи згідно зі ст. 140 Конституції; управляється муніципальною радою й очолюється мером (*алькальд*). До муніципальної ради входять алькальд і радники (від 5 до 25, число яких має бути непарним), яких обирають жителі муніципалітетів шляхом загального, рівного і таємного голосування; алькальда обирають радники або жителі муніципалітетів. Строк повноважень муніципальної ради – чотири роки.

Виборчим правом в Іспанії й Португалії на місцевих виборах наділяються не тільки громадяни держави, а й інші особи, яким законодавством це право гарантовано. Зокрема, поправки до конституцій цих держав, внесені у 1992 р. після приєднання цих держав до Євросоюзу, надавали громадянам ЄС активне та пасивне виборче право на місцевих виборах відповідно до вимог Маастрихтського договору.

Ще декретом 1833 р. на території Іспанії утворено 50 провінцій, з яких лише деякі (Астурія, Кантабрія, Ла-Ріоха, Наварра, Мадрид, Мурсія та Балеарські острови) мають у своєму складі тільки одну провінцію. На місцевому рівні *провінції* в Іспанії – проміжна влада, оскільки вони представляють муніципалітети і є територіальними одиницями у виконанні загальнодержавних і регіональних функцій. *Провінція* управляється зібранням представників. Закон *«Про регулювання основ режиму місцевого управління»* 1985 р. не визначає функцій провінції чітко, як у муніципалітетів, проте передбачає координацію комунальних послуг, юридичної, економічної і технічної допомоги, співпрацю з дрібними муніципалітетами і надання міжмуніципальних послуг, затвердження щорічної програми капіталовкладень для покриття потреб дрібних муніципалітетів у межах провінції, фінансованої спільно провінційною радою, регіональним та центральним урядами. Вони можуть займатися господарською діяльністю у сфері послуг (транспорт, комунальні послуги).

Останнім «бастионом» провінції є верхня палата іспанського парламенту (Генеральні кортеси) – *Сенат*. Від кожної провінції як виборчого округу до Сенату обирають шляхом загального, рівного, прямого та таємного голосування чотирьох представників (острівні території обирають меншу кількість сенаторів, населення Сеути і Мелілья – по два). Однак, будучи палатою територіального представництва і формуючись на основі не тільки провінцій, а й регіональних автономних спільнот, Сенат має дуже обмежену, підпорядковану щодо

Конгресу депутатів – нижчої палати Генеральних кортесів, роль у парламентській системі країни. Його діяльність багато в чому дублює діяльність останнього, а його можливості законодавчої ініціативи невеликі. Фактично він виконує функції, типові для верхніх палат унітарних держав. Саме тому в сучасній Іспанії дедалі частіше розмірковують про необхідність реформи Сенату для посилення його ролі як *Палати регіонів*.

Що стосується Наварри і баскських провінцій, то організацію їх місцевого управління встановлює так званий *форальний режим*, який регулює відносини між центральним урядом і конкретними територіальними одиницями на основі історично усталених двосторонніх угод. Давні іспанські вольності – *фуерос* – гарантували привілеї місцевостей, міст, провінцій, областей насамперед у сфері місцевого законодавства, оподаткування, митних кордонів тощо. Таким чином, сфера компетенції муніципалітетів і провінцій регулюється загальнодержавними законами, форальними законами, законами автономії спільнот у різних сферах, так званими пактами місцевого управління для кожного з них.

Законодавством в Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5 тис. жителів – 9 функцій; 5–20 тис. жителів – 13 функцій; 20 тис. і більше – 18 функцій; 50 тис. і більше – 20 функцій. Серед них: попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд, громадська безпека (пожежна безпека і поліція), якщо чисельність населення перевищує 5 тис. осіб; соціальні послуги, якщо жителів понад 20 тис.; громадський транспорт/чистота повітря, якщо кількість населення перевищує 50 тис. осіб⁸. Розмежування предметів відання, повноважень і функцій центральної, регіональної та місцевої влади є безперервним процесом, що постійно розвивається, мета якого – досягнення рівноваги інтересів між центром, регіонами і місцевим самоуправлінням.

Згідно з виборчим законодавством радників обирають жителі, які постійно проживають на території муніципалітету, у тому числі й іноземці, що не мають громадянства Іспанії. Конституція Іспанії (1978 р.) передбачає можливість надання активного і пасивного виборчого права на муніципальних виборах іноземцям на підставі закону чи договору на засадах взаємності⁹. Вибори радників відбуваються прямим голосуванням за пропорційною системою (за партійними списками) із використанням так званої *формули д'Хондта*. Згідно з цією формулою загальна кількість голосів, отриманих кожною партією, ділиться на послідовний ряд дільників (математ.), і місця розподіляють згідно з найбільшими отриманими частками (середнє математ.). Аналогічна схема голосування діє й на інших територіальних рівнях, однак, на відміну від загальних парламентських виборів, партіям, що взяли участь у муніципальних виборах, слід набрати вже не 3 %, а 5 % голосів виборців, щоб отримати місця в органах місцевого самоврядування.

Алькальда обирають радники зі своїх членів абсолютною більшістю голосів. У випадку, коли жоден із кандидатів не набрав необхідної кількості голосів, алькальдом стає кандидат, який очолив партійний список партії, що перемогла на місцевих виборах. Закон передбачає усунення з посту алькальда у випадку винесення йому вотуму недовіри абсолютною більшістю голосів радників. У свою чергу, алькальд має право поставити перед пленумом питання про довіру до себе.

Згідно з чинною Конституцією (1976 р.) Португалія включає дві автономні області: *архіпелаг Азорські острови* (2247 км²), що складається з дев'яти островів та *архіпелаг Мадейра* (796 км²), які розташовані Атлантичному океані. Ці автономні області – о. Мадейра і Азорські острови – територіальні юридичні особи, що мають повноваження з утворення та скасування місцевих самоврядних одиниць (окружні збори), їх опіки, мають право здійснювати підвищення категорії населених пунктів, уповноважені брати участь у переговорах щодо укладання міжнародних договорів, а також право на співпрацю з іншими іноземними регіональними утвореннями у процесі європейського будівництва тощо. Компетенції законодавчого характеру Азорських островів та Мадейри досить обмежені, однак вони володіють правом законодавчої ініціативи на національному рівні та значними компетенціями в галузі виконавчих органів. Їхні інституції складаються з окружних зборів, які обираються прямим загальним голосуванням, та уряду, відповідального перед ним. Зміни, внесені до Конституції Португалії у 2004 р., передбачають надання більш широкій автономії Мадейри та Азорській автономній області, головним чином за рахунок збільшення повноважень їх законодавчих зборів. Скасовано посаду «міністр Республіки», який був замінений «представником Республіки».

Конституція держави передбачила певну децентралізацію вищих органів влади, яка полягала у взаємному обмеженні повноважень президента, уряду і парламенту, з одного боку, і місцевих органів влади – з іншого. Вводився поділ країни на сім адміністративних регіонів, два з яких – райони навколо Лісабона і Порту, а також на муніципалітети і приходи. У 1979 р. були створені спеціальні регіональні комісії для реалізації планів розвитку і координації державних інвестицій у різні сектори економіки. А для покращення управління економікою та її планування введено тимчасову схему поділу континентальної частини на п'ять регіонів (Північ країни, Центр, Лісабон, Алантежу та Алгарве), яку передбачалось скасувати по завершенню створення адміністративних областей. У 1991 р. за рішенням парламенту республіки створено дві метрополії – Лісабон та Порту, що було зв'язано зі складнощами управління крупними промисловими агломераціями, що активно розвивались, із населенням близько 4 млн чоловік.

За португальським законодавством виборні органи місцевого самоврядування створюються на рівні парафій – фрегезій, муніципалітетів – консельо та адміністративних областей.

Типовою формою місцевого управління у Португалії є муніципалітети. Їх історичне коріння сягає часів Римської імперії, а з'явилися вони у XII столітті. Сучасні функції та повноваження муніципалітетів, як і система муніципального фінансування, були визначені в законах від 29 березня 1984 року. Створена *Національ-*

на асоціація муніципалітетів Португалії (ANMP), у рамках якої діють п'ять комісій, що спеціалізуються на соціальних та культурних питаннях, місцевих органах влади і фінансах, інфраструктурі, міському плануванні та навколишньому середовищі, на регіональних проблемах і муніципальних фондах. Зараз готується низка заходів для удосконалення місцевого самоврядування.

У Португалії муніципальні збори складаються найчастіше із членів, обраних прямим загальним голосуванням на пропорційній основі на чотири роки, а також із голів парафій відповідної території. На таких зборах обирають мера (алькальда), який головує на засіданнях.

На чолі адміністративного округу стоїть губернатор, якого призначає уряд. Азорським островам і острову Мадейра був наданий статус автономії, головним чином, із-за специфіки їх географічного становища і соціально-економічних умов життя. Із 1974 р. вони мають широку політико-адміністративну і господарську самостійність, свої законодавчі зібрання, що обираються на чотири роки, і регіональні уряди.

Як і в інших країнах в Іспанії та Португалії існують чотири основних джерела муніципального фінансування – місцеві податки, збори й платежі, фінансові трансферти і займи. Муніципалітети мають право на частину доходів, отриманих від прямого оподаткування. Співвідношення між різними джерелами доходів місцевих бюджетів залежить від функцій, покладених на місцеві органи управління, від потенціальних можливостей муніципалітетів в адмініструванні місцевих податків. Зазначимо, що в менш розвинутих державах ЄС частка доходів регіональних бюджетів в ВВП нижча (у Португалії – 3 %), а в більш розвинутих – вища (наприклад, у Норвегії – 15 %, у Швеції – 31 %) ¹⁰.

Податки, що знаходяться у віданні місцевих властей за законодавством, вводяться на нерухомість, засоби пересування, користування громадськими землями, туристичну діяльність, мисливство, рекламу тощо. Муніципалітети також беруть участь у зборі державних податків, від яких отримують відрахування до свого бюджету. Зокрема, в Португалії на початку 2000-х рр. на місцеві податки припадало близько 20 % усіх коштів, отриманих муніципалітетами. Крім того, муніципалітети отримують гранти по лінії структурних і регіональних фондів Євросоюзу, частка яких у спільних доходах муніципалітетів є доволі вагомим ¹¹. Проте основним джерелом коштів муніципальних утворень є перекази від центрального уряду, які формуються із надходжень від державних податків. Розмір цих коштів коливається і залежить значною мірою від збільшення власних доходів муніципалітетів та надходження податків.

Система державних грантів, зокрема у Португалії, передбачає як вертикальний податковий баланс (справедливий розподіл коштів між центром і муніципалітетами), так і горизонтальний (розподіл коштів муніципалітетів одного рівня з метою вирівнювання доходів на душу населення, ігноруючи місцеві розбіжності у витратах, фінансових потребах і можливостях зростання доходів). З 1998 р. на законодавчій основі запрацював *Загальний муніципальний фонд*, який забезпечує муніципалітети Португалії інвестиціями у рамках вертикального балансу: розподіляє у рівних частках державні кошти між центральною і місцевою владою. Кошти фонду йдуть у три територіальних утворення – континентальну частину країни і два автономних регіони відповідно чисельності населення і площі кожного з них. Тим же законом створений *Фонд згуртування* має завданням забезпечити розподіл коштів для вирівнювання розбіжностей між муніципалітетами. Їх отримують лише ті муніципалітети, чий рівень розвитку нижче середнього по країні. Критерієм слугує індекс податкових потреб і коефіцієнт соціально-економічного розвитку. На додаток до цих фондів був створений ще й *Фонд фінансування приходів*, метою якого стало забезпечення муніципалітетів додатковими коштами у рівних обсягах.

Муніципалітети відіграють важливу роль в інвестуванні у народне господарство. Муніципалітети і регіональні ради беруть участь у складанні планів розвитку, а масштаби регіональних програм залежать від рішення місцевої влади; кожна програма має свого менеджера і управлінський комітет, до якого входять представники місцевої влади. За португальським законодавством муніципалітети мають більшість голосів в управлінському комітеті при прийнятті рішень щодо реалізації того чи іншого регіонального проекту. З 1994 р. між управлінським комітетом і Асоціацією муніципалітетів підписується угода про делегування останній повноважень щодо управління проектом, а також обговорюється примірний обсяг середньострокових капіталовкладень. Для підготовки і реалізації проекту створюються спеціальні технічні групи надання допомоги місцевій владі. Витрати на їх утримання пропорційно розподіляються між центральним урядом і муніципалітетами.

Кожна асоціація разом з мерами готує індикативний план інвестицій для збалансованого розподілу ресурсів. У ньому передбачається можливість додаткового фінансування з боку або Європейського фонду регіонального розвитку, або структурних фондів. Для реалізації інфраструктурних проектів залучаються і приватні компанії, проте об'єкт, після його завершення, залишається в державній власності. При створенні муніципальної компанії місцева влада може за допомогою тендерів обирати приватні фірми. При цьому основна частина коштів вкладається приватним партнером чи Євросоюзом через структурні фонди чи Європейський фонд регіонального розвитку. Приватні компанії і місцеві організації можуть спільно фінансувати проекти, щоб отримати доступ до структурних фондів.

Отже, в Іспанії та Португалії, системи місцевого самоврядування яких віднесені до іберійської моделі, у доволі короткий строк сформувались основні засади місцевого самоврядування, такі як автономність, децентралізація влади, регіоналізація, високий рівень компетенції, фінансове забезпечення. Організація місцевої влади, інституційна структура, порядок обрання та призначення посадових осіб у цих державах наближені до континентальної (французької) моделі, проте іберійська модель місцевого самоврядування має ряд особливостей. Вони виявляються в існуванні широкого кола автономних утворень й регіонів та високого рівня ком-

петенції та повноважень автономій (іноді обсяг автономних прав може бути вищим, ніж права суб'єктів федерації деяких держав). Із вступом цих держав Євросоюзу і ухвалення Європейської хартії місцевого самоврядування, європейська інтеграція стала важливим фактором процесу реформування місцевого самоуправління, а визначення цілей реформи та шляхів їх досягнення відбуваються в межах субсидіарності – принципу, який займає важливе місце у філософії та практиці будівництва єдиної Європи. Це означає, що питання, які можна вирішувати на низовому (місцевому) рівні управління, не має сенсу передавати нагору. Відповідно, вищі владні органи мають втручатися у вирішення питань лише тоді, коли громадяни й органи місцевого самоврядування, що ними створюються, не в змозі самостійно справлятися з будь-якою проблемою.

Муніципалітети є основною ланкою територіального устрою держав та самоврядування, які здійснюють свою діяльність відповідно до норм національного та міжнародного права, зокрема Європейської Хартії місцевого самоврядування.

В Іспанії й Португалії існує розгалужена система джерел фінансування місцевих проектів, муніципальних фондів, фінансове стимулювання окремих регіонів, демократична система управління місцевими фінансами. Значну допомогу у цій сфері надають програми регіонального розвитку та гранти по лінії структурних і регіональних фондів Європейського Союзу. Схема розподілу грантів дає змогу зробити висновок, що регіональна політика країни формується, головним чином, на основі таких критеріїв, як чисельність населення і рівномірний розподіл частини трансфертів муніципалітетам.

¹ Батанов О. В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 3. – С. 62.

² Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы / Л. Т. Чихладзе // Право и политика. – 2006. – Ч. 2. – № 1. – С. 37.

³ Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – С. 44.

⁴ Ешевени (фр. *échevins*) – у середньовічній феодальній Франції посадові особи, переважно в північних містах, що мали адміністративні і судові повноваження. Їх призначали сеньйори або обирали городяни. Нині в Бельгії ешевенів обирають комуни, вони формують колегію, очолювану бургомістром.

⁵ Конституція Іспанії, ухвалена на референдумі 6 грудня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAIN.HTM>

⁶ Конституції Португалії, ухвалена Конституційною Асамблеєю 2 квітня 1976 р., вступила в силу 25 квітня 1976 р., діє із змінами 1982, 1989, 1992, 1997 та 2001 рр. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm

⁷ Місцеве самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/index.php?option>

⁸ Там само.

⁹ Конституція Іспанії : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAIN.HTM>

¹⁰ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.globfin.ru/articles/finsyst.htm>

¹¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iccr-international.org/regionet/docs/nr-Portugal> (National Report, Regional Sustainable Development of Portugal 2006).

Резюме

Попко В. В. Іберійська модель місцевого самоврядування.

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей іберійської моделі місцевого самоврядування. Акцентується увага на структурних елементах системи місцевого самоврядування, організації влади на місцях, порядку формування представницьких органів влади Іспанії та Португалії. Зосереджено увагу на процесах автономізації, регіоналізації та децентралізації влади в цих країнах. Також приділено увагу повноваженням органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері.

Ключові слова: іберійська модель, місцеве самоврядування, автономізація, регіоналізація, децентралізація влади.

Резюме

Попко В. В. Иберийская модель местного самоуправления.

Статья посвящается выявлению особенностей иберийской модели местного самоуправления. Акцентируется внимание на структурных элементах системы местного самоуправления, организации власти на местах, порядку формирования представительских органов власти Испании и Португалии. Сосредоточено внимание на процессах автономизации, регионализации и децентрализации власти в этих странах. Также уделено внимание полномочиям органов местного самоуправления в финансовой сфере.

Ключевые слова: иберийская модель, местное самоуправление, автономизация, регионализация, децентрализация власти.

Summary

Popko V. Iberian model of self-government.

The article is devoted to discovering the peculiarities of the Iberian model of self-government. The emphasis is made on the structural elements of the system of local self-government, the organization of local authorities and the order of formation of the official representative bodies in Spain and Portugal. The accent is made on the processes of autonomization, regionalization and decentralization of power in these countries. The attention is also paid to the authority of the bodies of local self-government in the financial sphere.

Key words: Iberian model, local self-government, autonomization, regionalization, decentralization of power.