

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ГРОБОВА В. П.,
доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника Сумської філії
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.25(450):342.25(477)

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІТАЛІЇ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

У статті здійснено загальну характеристику діяльності та функціонування місцевих органів влади Італії, визначено основні правові позиції щодо вдосконалення українського національного законодавства з питань місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, Італія, область, провінція, комуна.*

В статье осуществлена общая характеристика деятельности и функционирования местных органов власти Италии, определены основные правовые позиции по совершенствованию украинского национального законодательства по вопросам местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, административно-территориальная единица, Италия, область, провинция, коммуна.*

This article provides a general description of activities and functioning of local authorities in Italy, basic legal position regarding improvement of Ukrainian national legislation on aspects of local government.

Key words: *local government, administrative unit, Italy, region, province, municipality.*

Вступ. Реформування органів місцевого самоврядування було та залишається важливим напрямком державної політики, а тому на сьогодні триває пошук оптимальної структури органів місцевого самоврядування, який би зміг забезпечити збалансування інтересів центральної, місцевої влади та громадян в окремій адміністративно-територіальній одиниці. Це є досить тривалий та клопіткий процес, що потребує детального вивчення як внутрішніх взаємовідносин, так і міжнародного досвіду зарубіжних країн, де розвиток місцевого самоврядування досяг свого розквіту та апогею. Тільки при вивченні всіх позитивних та негативних сторін роботи органів місцевого самоврядування та врахування зарубіжного досвіду можна досягти ефективного реформування цих органів у нашій державі.

Аналіз окремих аспектів організації місцевого самоврядування в сучасній юридичній науці проводився у працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких варто відмітити роботи: М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, О.І. Васильєвої, П.В. Ворони, В.В. Єремяна, Х.М. Кохалик, М.Р. Коваль, В.П. Колісника, О.Д. Лазор, А.О. Лазор, І.Г. Лазар, П.М. Любченка, В.В. Момонової, С.Г. Серьогіної, В.І. Сала, В.Є. Чиркіна, І.П. Шелепницької та ін. На сьогодні ж залишається досить багато проблемних питань при розгляді місцевого самовря-



дування в Україні. Країною, яка представляє досить активний розвиток місцевого самоврядування, є Італія, що характеризується широкими повноваженнями місцевої влади та вирішенням більшості питань самостійно у межах власної адміністративно-територіальної одиниці.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі та дослідженні нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Італії та можливості впровадження окремих аспектів роботи цих органів в українське законодавство. Для вирішення поставленої мети у статті здійснюється розгляд адміністративно-територіальних одиниць Італійської Республіки, місцевих органів влади, їх повноважень, порядку формування та взаємодії з центральними органами влади.

Результати дослідження. Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду організації місцевого самоврядування в Італії зазначимо, що місцеве самоврядування в Італії відноситься до континентальної системи місцевого самоврядування. Характеризуючи такий вид місцевого самоврядування, П.Д. Біленчук зазначає, що для нього характерне поєднання із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Виділяють два різновиди такої системи:

1) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, водночас функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні діють виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія);

2) на низовому рівні – в «природних» адміністративно-територіальних одиницях утворюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (в «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Допустимий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають інший характер – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визначається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні [1, с. 14].

У статті 114 Конституції Італії передбачено, комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є автономними утвореннями, що мають свої власні статuti, повноваження і функції відповідно до принципів, викладених в Конституції. Статтею 123 визначається, що кожна область має статут, який відповідно до Конституції та законів Республіки встановлює положення, що стосуються внутрішньої організації області. Цей статут регулює здійснення права ініціативи та референдуму щодо законів та адміністративних заходів області, а також опублікування законів та обласних постанов [2]. Таким чином, Конституція Італії прямо вказує на демократичний та централізований підхід до існування органів місцевого самоврядування в державі. Правовими підставами діяльності органів місцевого самоврядування в Італії можна назвати Конституцію Італійської Республіки (глава V), зміни до якої було внесено Конституційними законами № 3 від 18 жовтня 2001 р. та № 1 від 22 листопада 1999 р. (статті 121, 122, 123, 126), закон «Про місцеві автономії» від 8 червня 1990 р. № 142, в якому встановлено розміри місцевих адміністративних одиниць, запроваджено статутну автономію комун і провінцій, «закон Басаніні» № 59 від 15 березня 1997 р. (закріплено загальну децентралізацію), закон № 112 від 31 березня 1998 р. (проведено розподіл адміністративних функцій), закон «Про прями вибори Сіндако, голови провінції, провінційних і комунальних рад» № 81 від 25 березня 1993 р. тощо.

В адміністративно-територіальному відношенні Італія поділяється на області (їх 20), провінції й комуни. До компетенції автономної області, яка є вищим ешеленом, входять сфе-



ри, що належать до ведення центральних органів влади. Области можуть створюватися за наявності не менше 1 млн. жителів. Области мають досить важливі та широкі повноваження, в тому числі й у сфері законодавчої влади. Відповідно до статті 117 Конституції Італії визначено виключну законодавчу компетенцію держави, а статтею 118 Конституції передбачено досить суттєвий перелік питань, які можуть вирішуватися на місцевому рівні [3, с. 151].

Специфічною особливістю адміністративно-територіального устрою Італії є передбачене Конституцією надання областям статусу автономних утворень. Так, області наділені правом видання законів і низкою інших важливих повноважень, що підтверджують їх автономність. Усі області розділені на дві категорії – звичайні та спеціальні. Якщо статус перших визначений загальними для всіх конституційними нормами, то статус других – неоднаковий. Він регулюється спеціальними конституційними законами. П'ять областей (Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія і Валле д'Аоста) мають особливий статус, їх автономія є ширшою. Парламент Італії затверджує для цих областей спеціальний статут за допомогою конституційного закону, для інших областей такий статут затверджується звичайним законом [4, с. 220]. До основних повноважень місцевих органів влади адміністративної області відносяться регіональне управління; встановлення і зміна муніципальних кордонів; професійна підготовка; охорона здоров'я і лікарні; культурні об'єкти; фізична підготовка; судноплавство і порти на озерах; захист навколишнього середовища.

Іншою територіальною одиницею є провінції. За законом провінція може бути створена лише за наявності 200 тис. населення. Зазвичай провінція об'єднує декілька комун. Розглядаючи місцеве самоврядування А.В. Панов зазначає, що до основних функцій провінційних органів місцевого самоврядування відносяться територіальне планування, регулювання діяльності місцевих поліцейських органів та пожежної служби, транспортне забезпечення та реєстрація, охорона навколишнього природного середовища, розвиток культурної спадщини, медичні питання та утилізація твердих побутових відходів, менеджмент середньою освітою [5, с. 51]. Повноваження органів місцевого самоврядування зазвичай виражаються у прийнятих нормативно-правових актах, який є статут провінції. Характеризуючи статuti провінцій, О.Д. Лазор зазначає, що у спеціальних законодавчих декретах визначено перелік-мінімум положень, які повинен мати локальний статут в Італії: 1) функції і повноваження органів місцевого самоврядування, 2) форми гарантій та участі меншості; 3) організацію служб і публічних послуг; 4) форми міжкомунальної співпраці; 5) форми участі населення в місцевому самоврядуванні; 6) форми децентралізації; 7) доступ громадян до адміністративної інформації; 8) спосіб представництва одиниці в судах; 9) міська символіка; 10) гарантії рівних гендерних можливостей у місцевому самоврядуванні тощо [6, с. 31–32]. Таким чином, позитивним моментом правової діяльності органів місцевого самоврядування в Італії є наявність конкретного нормативно-правового акту, який визначає організацію, повноваження органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносини із місцевим населенням.

Комуни – найменші адміністративно-територіальні одиниці Італії. Найбільшою комуною Італії за площею і населенням є Рим (1307,71 кв. км, 2761 477 осіб), найменшою за площею – Ф'ера-ді-Прім'єро (0,15 кв. км), за кількістю населення – комуна Педезіна (34 особи). Відповідно до Закону про місцеві автономії від 8 червня 1990 р., населення утворених комун не повинно становити менше 10 тис. жителів. Комуни мають адміністративними повноваженнями у сфері соціального обслуговування, благоустрою та використання території, її економічного розвитку.

У кожній із вищенаведених адміністративно-територіальних одиницях наявні власні органи місцевого самоврядування. Органами місцевого самоврядування в Італії є рада, джунта і сіндако. Характеризуючи місцеві органи влади С.В. Пронкін зазначає, що в Італії останні п'ять десятиріч діяла пропорційна виборча система. Виборча реформа, проведена в 1993 році реформувала виборчу систему на місцевому рівні. На виборах до місцевих органів влади використовується не тільки пропорційна, а й мажоритарна система, на тих підставах, що й на парламентських виборах [7, 340]. Дійсно, вибори до місцевого самоврядування в Італії характеризуються змішаною системою виборів, адже передбачено застосування



як мажоритарної, так і пропорційної системи виборів. Характерною особливістю є те, що застосування тієї чи іншої системи виборів залежить від чисельності місцевого населення окремої адміністративно-територіальної одиниці. Розглянемо детально органи місцевого самоврядування та порядок їх утворення.

В областях, провінціях і комунах органами місцевого управління є обласні, провінційні та комунальні ради. Комунальна рада є представницьким органом комуни, виконавчим органом якої є джунта. В Італії, як зазначає О.Д. Лазор, на рівні нижче області (носія державної автономії) засноване місцеве самоврядування на рівні провінцій та комун. До системи органів місцевого самоврядування належать представницькі органи влади – ради, виконавчі – джунти, які створюються радами. У провінції функції адміністративного контролю здійснює префект, який призначається Радою міністрів, а на рівні комуни – синдик [8, с. 135].

Отже, комунальна рада – це представницький орган влади в Італії. Правовий статус ради визначається Конституцією Італії та законами Італії. Відповідно до Конституції Італії, а саме статті 121 Регіональна Рада здійснює законодавчу владу, якою наділений регіон, та інші функції, ввірені їй Конституцією та законами. Він може вносити законодавчі пропозиції в палати. Вибори до комунальної ради у комунах із населенням менш, ніж 15 тис. населення здійснюється за мажоритарною системою, а понад – за пропорційною системою. Кількість членів ради коливається від 15 до 80 членів. Рада вважається повноважною, якщо на її засіданні присутні не менш, як 1/3 від її загального складу. Під час проведення засідання ради головує сіндако чи віце-сіндако (у радах, де кількість населення не перевищує 15 тис. осіб). У комунах, де кількість осіб перевищує 15 тисяч осіб, обирається президент комунальної ради та його заступник. Президент обирається на основі вільного волевиявлення шляхом таємного голосування із числа представників комунальної ради та затверджується 2/3 від складу ради. Члени ради обираються строком на 5 років на основі вільного волевиявлення таємним голосуванням.

До основних повноважень та компетенції муніципальних рад належать такі: ухвалення статутів комуни та спеціальних агенцій, регламентів діяльності служб та надання послуг відповідно до основних законодавчих критеріїв щодо їх устрою та функціонування; затвердження фінансових та урбаністичних планів; укладання угод між комунами та провінціями, організація асоціативних форм співпраці; визначення завдань і норм функціонування для децентралізованих органів; організація публічних служб із надання послуг населенню; впровадження та порядок стягнення податків; нагляд за діяльністю публічних комунальних закладів; затвердження витрат, закладених у бюджетах на виконання завдань; придбання та обмін нерухомості тощо. Комуни мають право проводити референдуми консультативного характеру з питань, які стосуються місцевої компетенції [9, с. 17]. Досліджуючи повноваження рад А. Грегоріо наголошує на тому, що конституційним шляхом областям було передано повноваження, які раніше входили до компетенції держави. Це законодавчі повноваження. Також визначено перелік запитань, якими область вправі приймати власні законодавчі норми. Проте зазначено, що закони областей не можуть суперечити принципам національного порядку, міжнародним зобов'язанням, інтересам держави й інших областей [10, с. 58]. З огляду на вищенаведене констатуємо, що адміністративно-територіальні одиниці характеризуються досить значною автономією, що виражається у праві законодавчої ініціативи з питань, що відносяться до їх компетенції.

П'ять областей, а саме: Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія і Валле д'Аоста діють на базі власних статутів, які приймаються на засіданнях комунальної ради. Статут – це основний нормативно-правовий документ, що визначає основні правові позиції функціонування окремої адміністративно-територіальної одиниці Італії. У статуті визначаються основні взаємозв'язки органів місцевого самоврядування із громадянами, установами, організаціями служб та публічних послуг; функції та повноваження місцевих органів влади, питання децентралізації, участі населення області у публічних справах тощо. Ми вважаємо, що надання більшого автономного статусу окремим областям є показником демократичності та децентралізації влади, важливості думки кожної адміністра-



тивно-територіальної одиниці на самовизначення та вирішення у межах своєї території та компетенції місцевих органів власних проблемних питань.

Наступним органом місцевого самоврядування є джунта. Джунта – це виконавчий орган місцевого самоврядування в Італії. Джунта призначається мером (сіндако), який делегує комітету певні свої повноваження. До складу джунти входять голова, заступник і асесори, що відповідають за певну галузь управління. Голова джунти представляє область зовні. Він координує діяльність джунти, забезпечує її єдність, скликає виконавчий орган на засідання, встановлює порядок денний, формулює пропозиції щодо розподілу повноважень серед асесора, головує на засіданнях джунти, промульгує закони, постанови та регламенти, що видаються радою, керує адміністративними службами області, забезпечує координацію роботи джунти з іншими виконавчими органами. Джунта приймає рішення як обласний виконавчий орган влади області.

Сіндако – це головна посадова особа органу місцевого самоврядування у комуні. Сіндако, по-іншому, називають мером. Характерною особливістю обрання мера є те, що він може обиратися як за мажоритарною, так і за пропорційною системою. Застосування тієї чи іншої виборчої системи залежить від кількості населення у комуні. Так, наприклад, якщо населення комуни не перевищує 15 тисяч осіб, то сіндако обирається за мажоритарною системою, а якщо перевищує – за пропорційною. І.П. Шелепницька зазначає, що сіндако обирається мешканцями комуни строком на 5 років шляхом проведення прямих виборів за пропорційною системою з корекцією на базі формули д'Ондта (Hondt, d'Hondt) у два тури. Автор зазначає, що аналогічно обираються населенням інші голови адміністративно-територіальних одиниць (сіндако міста-метрополії, президенти провінції та області), але функції їх дещо відрізняються, оскільки на цих рівнях функціонує префект, який здійснює державний контроль [11, с. 12]. Зазначено, що у комунах з населенням до 15 тисяч сіндако визнається той, хто набрав абсолютну більшість на виборах. У випадку, якщо обидва кандидати на посаду сіндако набрали однакову кількість голосів у другому турі голосування, то обраним вважається той кандидат, який старший за віком.

Сіндако вважається однією із ключових фігур в органах місцевого самоврядування у комунах із населенням до 15 тисяч. Сіндако поєднує функції голови комунальної адміністрації та урядового чиновника. У комунах із населенням більше 15 тисяч населення членство в джунті не сумісне з посадою обласного радника, тобто сіндако здійснює всі функції, окрім керівництва радою.

Характерною особливістю Італії є те, що законодавство, яке регулює порядок проведення виборів до рад, виборів сіндако хоча розробляється та приймається на рівні держави, проте, на місцевому рівні вибори здійснюються із урахуванням специфіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, можна знову ж таки говорити про досить значну автономію та самостійність влади на місцях.

Важливе значення, на нашу думку, має надання спеціального статусу окремим областям Італії, надання цим областям додаткових повноважень та компетенції, оскільки саме така широка автономія є суттєвим кроком до подолання відставання у соціально-економічному розвитку таких областей. В Україні ж на сьогодні області прирівняні одна до одної, жодна із областей не має будь-яких привілеїв чи додаткових повноважень при вирішенні власних місцевих справ та питань. За законодавством України певну автономію мала тільки Автономна Республіка Крим, яка мала власну Конституцію та органи влади, які у своїй діяльності не можуть суперечити Конституції України. На сьогодні не можна говорити про те, що розвиток кожної із адміністративно-територіальних одиниць в Україні перебуває на однаковому соціально-економічному рівні, а тому можливим є запровадження додаткової автономії місцевих органів влади для вирівнювання економічного розвитку областей.

Позитивним прикладом для України є і значна роль статутів, які приймаються на рівні області, провінції, комуни, де вони визначають основні питання своєї діяльності та використовують своє право на так звану «статутну автономію». Таким чином, статут визнається головним нормативно-правовим актом, так званою «малою конституцією» для області, про-



вінції, комуни. У законодавстві України, а саме Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що територіальна громада має право приймати власні статuti та реєструвати їх у відповідних територіальних органах юстиції. Проте, на жаль, на сьогодні в Україні офіційно зареєстрованих статутів територіальних громад є досить мало, що говорить про їх неважливість та неефективність. Отже, вважаємо за можливе перейняти позитивний досвід обов'язкового існування статутів в органах місцевого самоврядування Італії.

Висновок. Таким чином, проаналізувавши основні та найбільш загальні положення місцевого самоврядування в Італійській Республіці зазначимо, що Італія є яскравим прикладом децентралізації влади, наділенням широкими повноваженнями місцевих органів щодо вирішення питань місцевого значення. На підставі поєднання накопиченого досвіду місцевого управління Україною та іншими країнами, а також враховуючи особливості української системи публічної влади, ми зможемо окреслити основні напрямки подальшого розвитку і вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, а також впорядкувати відносини між місцевою та державною владою.

Список використаних джерел:

1. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
2. Coststuzione Italiana. Introduzione di Giangiulio Ambrosini. – Torino: Piccola Biblioteca Einaudi. Scienze sociali, 2005. – 109 s.
3. Серьогін В.О. Конституції зарубіжних країн: навч. пос. / В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін.; за заг. ред. В.О. Серьогіна. – Харків: ФІНН, 2009. – 664 с.
4. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1996. – 520 с.
5. Панов А.В. Адміністративно-правовий устрій Італії: сучасність та реформування / А.В. Панов // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Том 2. – Вип. 3. – с. 50–53.
6. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька; за заг. наук. ред. О.Я. Лазора. – К. : Дакор, 2008. – 172 с.
7. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
8. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии / Т.А. Васильева // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133–140.
9. Лазор О.Д. Институт коммунального самоуправления в Италии: организационно правовой аспект / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька // Держава та регіони. – 2007. – № 1. – С. 82–88.
10. Грегорио А. Конституційні реформи у Італії: продовження дебатів / А. Грегорио // Право й економічна політика. – 2000. – № 2.
11. Шелепницька І.П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» / І.П. Шелепницька. – К., 2009. – 20 с.

