

## ОСОБЛИВОСТІ ІБЕРІЙСЬКОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### FEATURES OF IBERIAN MODEL OF LOCAL-GOVERNMENT

**Чиркін А.С.,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Волович Д.О.,**  
студент III курсу  
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Тищенко О.С.,**  
студент III курсу  
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Актуальні питання місцевого самоврядування в умовах глобальних демократичних перетворень є предметом дослідження багатьох учених. Стаття присвячена особливостям місцевого самоврядування в країнах, яким притаманна іберійська модель місцевого самоврядування. У сучасній правовій науці прийнятним є підхід до виділення чотирьох моделей організації влади на місцях, а саме: континентальної, англосаксонської, радянської та іберійської. Іберійська модель бере свій початок в Іспанії, на території якої відбулося її становлення. Іспанія не є у чистому вигляді представником цієї моделі, але внаслідок довготривалих історичних перетворень усе ж таки має чимало характерних рис, які притаманні саме цій моделі, такі як: асиметрична модель місцевої влади, засади організаційної структури публічної влади місцевого самоврядування, специфіка їхнього формування й функціонування. Наступною країною, яку розглядають автори, є Португалія, якій властиві такі особливості: Основний Закон Португалії передбачає, що над органами місцевого самоврядування здійснюється адміністративна опіка, яка полягає у здійсненні нагляду за дотриманням законів. Одним із найважливіших положень, що дає змогу розглядати цю країну в межах іберійської моделі, є наявність у кожній області представника центральної влади, який призначається урядом. Особливого поширення ця система набула в країнах Латинської Америки: Бразилії, Чилі тощо. У Бразилії діє жорстка форма організації влади на всіх рівнях із концентрацією повноважень у руках однієї особи, якою є Президент. Це знаходить своє підтвердження в особливостях функціонування влади на місцях: Штати можуть втручатися у справи муніципалітетів за наявністю достатніх на те підстав; наявність посадової особи місцевого самоврядування, яка одночасно здійснює функції державного управління на відповідній території. Останньою країною, яку розглядають автори, є Чилі. Порядок організації влади на місцях у цій країні також має деякі особливості, наприклад: наявність посадової особи (алькальда), яка обирається відповідним представницьким органом, але в передбачених законом випадках алькальд призначається Президентом Республіки, також останній наділений повноваженнями щодо його звільнення у виняткових випадках. Не менш важливою ознакою є наявність посади інтенданта, який є «агентом» Президента на місцях. У статті акцентовано увагу на особливостях іберійської моделі місцевого самоврядування, проаналізовано характерні риси країн, які є її представниками, зосереджено увагу на структурних елементах системи місцевого самоврядування в різних країнах.

**Ключові слова:** місцеве самоуправління, моделі місцевого самоврядування, іберійська модель, місцеві органи, муніципалітет.

Relevant issues of local self-government in the context of global democratic transformations are the subject of research by many scientists. The article is devoted to the features of local self-government in countries that are characterized by the Iberian model of local self-government. In modern legal science, it is appropriate to approach four models of organization of power in the field, namely: Continental, Anglo-Saxon, Soviet, Iberian. The Iberian model originated in Spain, on the territory of which it was established. Spain is not purely representative of this model, but due to the long-lasting historical transformations, it still has many characteristics that are inherent in this model, such as: asymmetric model of local government, principles of organizational structure of public power of local self-government, the specifics of their formation and functioning. The next country considered by the authors is Portugal, which is characterized by the following features: Portugal's basic law provides that local governments are subject to administrative custody, which is to monitor compliance with the laws. One of the most important provisions that makes it possible to consider this country within the framework of the Iberian model is the presence in each region of a representative of the central government appointed by the government. This system has become especially widespread in Latin American countries, such as: Brazil, Chile, and so on. In Brazil, there is a rigid form of organization of power at all levels, with a concentration of powers within a single person who is president. This is confirmed by the peculiarities of the functioning of local authorities. States may intervene in the affairs of municipalities if there are sufficient grounds. The presence of a local government official who simultaneously performs the functions of public administration in the respective territory. The last country which was considered by the authors is Chile. The order of organization of power within local territories in this country also has some peculiarities, for example: the presence of an official (alcalde), who is elected by the respective representative body, but in the cases provided for by law, the alcalde is appointed by the President of the Republic, also the latter empowered to discharge him in exclusive cases. Equally important is the presence of the post of quartermaster, who is the "agent" of the president on the ground. The article focuses on the features of the Iberian model of local government, analyzes the main features of the countries that are its representatives, focuses on the structural elements of the system of local government in different countries.

**Key words:** local government, local government models, Iberian model, local authorities, municipality.

**Постановка проблеми та актуальність.** Сьогодні, в умовах демократичних перетворень, питання місцевого самоуправління набуває все більшого значення, що зумовлює необхідність здійснення наукових досліджень і комплексного аналізу цього інституту. У сучасному світі є декілька моделей місцевого самоврядування, кожна з яких характеризується певними особливостями. Диференціація моделей самоврядування має об'єктивний характер, оскільки залежить від багатьох факторів: історичного розвитку держави, етнічно-культурних особли-

востей населення, форми держави, географічних умов тощо. Найбільш поширеним є підхід до виділення чотирьох основних моделей місцевого самоуправління: континентальної (Франція, Італія), англосаксонської (США, Австралія), іберійської (Португалія, Бразилія) та радянської (КНДР, КНР).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній науковій літературі питання класифікації та особливостей моделей місцевого самоврядування стали об'єктом наукових досліджень таких учених, як: Д.П. Співак,

Т.В. Стешенко, Ю.О. Шпак, І.В. Костенок, Д.Є. Хріпливець, В.В. Наконечний та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** У правовій доктрині більшість праць на цю тематику присвячена саме континентальній та англосаксонській моделям, що залишає поза увагою інші системи. З метою дослідження муніципальних систем у зарубіжних країнах вважаємо за доцільне вивчити приклад саме іберійської моделі місцевого самоврядування, оскільки у вітчизняній науці відповідному питанню приділялась незначна увага.

**Метою статті** є аналіз іберійської моделі місцевого самоврядування, з'ясування особливостей функціонування цієї системи в окремих країнах, виокремлення основних проблем і підбиття підсумків.

**Виклад основного матеріалу.** Першочергово вважаємо за необхідне стисло охарактеризувати кожну з вищезгаданих моделей місцевого самоврядування.

Англосаксонська модель надає органам місцевого самоврядування широку автономію в межах наданих їм повноважень. Розмежування компетенції органів державного управління та органів місцевого самоврядування здійснюється за предметом відання: питаннями загальнодержавного значення (національна оборона, міжнародні відносини, визначення векторів розвитку) займаються урядові органи, тоді як поточні питання (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство) належать до відання органів місцевого самоврядування, що є проявом самостійності. Фактично відсутнє пряме підпорядкування нижчих органів вищим, а контроль здійснюється відповідними міністерствами та судами [1, с. 163].

В основу континентальної моделі покладено подання місцевого самоврядування та державного управління на місцях, що проявляється в таких ознаках:

- виборність і призначуваність посадових осіб місцевого самоврядування;
- наявність представника державної влади на місцевому рівні;
- ієрархія в системі місцевого самоврядування [1, с. 164].

Отже, континентальна модель розглядає місцеве самоврядування як встановлену державою місцеву публічну владу [2, с. 118].

Принципову відмінність від розглянутих моделей місцевого самоврядування має так звана радянська модель. В основу цієї моделі покладено принцип заперечення поділу влади та проголошення абсолютної влади представницьких органів. Таку систему місцевого самоуправління характеризує досить жорстка ієрархічна підпорядкованість усіх ланок, що входять до її складу. Усі інші органи влади розглядаються як похідні від рад. Проте радянська модель відходить у минуле внаслідок глобальної демократизації, зберігаючи певні елементи, які покладені в її основу в деяких країнах [3, с. 303].

Ще одна модель називається іберійською, оскільки була започаткована на території Піренейського півострова, стара назва якого – Іберійський, та отримала своє поширення в Іспанії, Португалії й Латинській Америці. Історично склалося так, що Іспанія складалася з окремих королівств, кожне з яких вирізнялося своєрідністю та значним обсягом самостійності щодо Кастилії – регіону, який став центром формування іспанської монархії та управління нею. Традиційно Іспанії було притаманне існування міських та обципальних вольностей, муніципального самоуправління. Навіть у часи жорсткої централізації, спрямованої на подолання етнічної самотності народів у період диктатури Франко, місцевий рівень управління продовжував існувати, але в умовах контролю та підпорядкування центральної владі [4, с. 391]. На розвиток державотворчих процесів у країнах Латинської Америки головним чином вплинули історичні події. Колоніальне

панування європейських метрополій знищило державність індіанців (майя, інків, ацтеків), владу на цих землях завоювала іспанська феодальна держава, яка принесла із собою власні закони. Гостре незадоволення політикою метрополій, формування національної свідомості під впливом революцій у США та Франції, а також політична сила місцевих латифундистів стали чинниками, що неминуче призвели до антиколоніального руху та війни за незалежність. У результаті цих подій було досягнуто значного успіху: скасовано работоргівлю, церковну десятину, дворянські титули та інквізиційні суди, затверджено приватну власність, свободу підприємництва та торгівлі. Проте вплив іспанського й португальського правління визначив розвиток національних правових систем у руслі континентальної системи права. Це спричинило становлення основних галузей права в європейському дусі та кодифікацію законодавства, водночас збереглися негативні колоніальні пережитки: вплив латифундистів, нестабільність і недемократичність політичної системи, порушення прав корінних народів [5, с. 200–203].

Іберійська система значною мірою відрізняється в різних країнах, наприклад, іноді вона має певні схожості з континентальною системою, але з певними особливостями. Це простежується в країнах Латинської Америки, де роль представників центральної влади є дуже великою, враховуючи форму держави та значний вплив президентської гілки на державне управління. На всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держав є виборні представницькі органи та посадові особи місцевого самоврядування, які мають різні назви: алькальді, мери, префекти, регідори тощо. У зазначених державах місцеві ради обираються тільки населенням, а глави адміністрацій – або населенням, або радою. У всіх випадках голови адміністрацій затверджуються органами державної влади. Вони поєднують у своїх руках публічну владу територіального колективу та державну владу [4, с. 391].

Розпочнімо аналіз іберійської моделі місцевого самоврядування з країни, де вона зародилася, – Іспанії. Правовою основою місцевого самоврядування Іспанії є Конституція Іспанії та Пакт про Автономії Іспанії [6].

В Іспанії функціонує трирівнева система місцевого самоврядування, яка поєднує в собі муніципалітети, провінції та автономні області. Муніципалітет – це найнижча ланка адміністративно-територіального поділу Іспанії. У муніципалітеті утворюється муніципальна рада, яка обирається населенням. Муніципалітети наділені широким комплексом повноважень в усіх сферах життєдіяльності населення. Наступною структурною одиницею системи місцевого самоврядування Іспанії є провінції, що об'єднують у собі декілька муніципалітетів. Автономії є найбільш великими утвореннями за територіальною ознакою, що володіють власними органами влади, тобто є самостійними [7, с. 72]. Основними особливостями місцевого самоврядування Іспанії є такі:

- Держава гарантує функціонування та розвиток місцевого самоврядування та надання автономії муніципалітетам, що знаходиться відображення в Основному Законі.
- Іспанії притаманна асиметрична модель місцевої влади, яка відображається в різних типах областей за ступенем автономії, що поділяється на: широку, спеціальну та вузьку автономію. Широкою автономією володіють Валенсія, Канарські острови, Каталонія, Країна Басків, Андалусія, Наварра, Галіція. Цей тип передбачає наявність власного законодавчого органу, уряду та Верховного суду. До представників спеціальної автономії належать міста Сеута та Мелілья, що володіють повноваженнями щодо збирання податків на регіональному рівні. Усі інші одиниці належать до вузької автономії, яка володіє частковим обсягом самостійності, що виявляється насамперед в особливостях формування централізованих грошових фондів.

– Залежно від кількості населення муніципалітети мають різний обсяг функцій, але варто зазначити, що ця особливість не впливає на рівноправність цих утворень [7, с. 73–75].

Відповідно до статті 140 Конституції Іспанії, первинна ланка територіального устрою Іспанії – муніципалітет, керування яким здійснюється муніципальною радою та очолюється мером (алькальдом). Рада обирається населенням муніципалітету строком на чотири роки, а мер може як обиратися населенням, так і призначатися радою [8].

Стаття 141 Конституції Іспанії встановлює, що провінція як середня ланка територіального устрою Іспанії є проміжною владою у виконанні загальнодержавних і регіональних функцій, провінція управляється зібранням представників або іншими представницькими органами [8].

Організаційна структура місцевого самоврядування Іспанії має такий вигляд: управління муніципалітетами здійснюється міськими (муніципальними) радами (колегіальними представницькими органами), які очолюють міські адміністрації. Міська рада складається з радників, що обираються населенням муніципалітету, чисельність яких залежить від кількості жителів. Рада зі свого складу обирає мера, який здійснює керівництво діяльністю ради, головує на пленарних засіданнях. Також він виконує функції представницького органу відповідного муніципалітету й несе відповідальність перед радою за свої дії. Якщо мер не справляється зі своїми обов'язками, то міська рада може висловити йому недовіру та відправити його у відставку [9, с. 144–146].

Враховуючи вищевикладене, робимо висновок, що Іспанія не належить у чистому вигляді до іберійської моделі місцевого самоврядування та до жодної з інших моделей, оскільки їй притаманні специфічні риси, що поєднують у собі ознаки різних моделей: значний обсяг повноважень представницьких органів; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку центральних органів; виборність і призначуваність посадових осіб місцевого самоврядування.

Португалія є яскравим представником європейського місцевого самоврядування, яка репрезентує основні стандарти організації влади на місцях, оскільки вона була однією з перших країн, яка ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування ще в 1990 році, водночас вона має суттєві особливості, що дають змогу виділити її серед інших країн Європи [10].

Основні засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування визначені Розділом 8 Конституції Португалії. Органи місцевого самоврядування Португалії створюються на рівні парафії (фрегезії), муніципалітету та адміністративної області. Місцеві представницькі органи виступають у вигляді асамблей, які приймають загальнообов'язкові рішення та мають у своєму підпорядкуванні колегіальні виконавчі органи, які підзвітні асамблеям. Згідно зі статтею 242 Конституції, над органами місцевого самоврядування здійснюється адміністративна опіка, яка полягає у здійсненні нагляду за дотриманням законів. Також органи місцевого самоврядування можуть достроково припинити свої повноваження в разі грубого порушення закону [11].

Однією з особливостей місцевого самоврядування Португалії є наявність у кожній області представника центральної влади, який призначається Радою Міністрів згідно з 262 статтею Конституції. Отже, можна стверджувати про те, що Португалія має характерні риси іберійської моделі місцевого самоврядування [11].

Розпочімо розгляд країн Латинської Америки, а саме – Бразилії. Основні положення щодо місцевого самоврядування закріплені Конституцією Бразилії та Конституціями штатів. Відповідно до статті 18 Конституції політично-адміністративний устрій Бразилії передбачає

наявність Союзу, штатів, Федерального округу та муніципалітетів – усі користуються автономією в порядку, передбаченому Конституцією [12].

Глава 4 розділу 3 Конституції Бразилії встановлює такі положення: муніципалітети самостійно визначають свій статус шляхом прийняття відповідного правового акта, однак цей акт не має суперечити іншим, які мають вищу юридичну силу. Усі муніципалітети мають власні законодавчі та виконавчі органи, які є незалежними та не підпорядковуються органам влади штатів і федерації. Виконавчу владу на місцях очолює мер (префект), який одночасно є виконавчим органом ради та представником державного управління, який контролює діяльність ради. Представницьким органом є Палата депутатів муніципальної ради, що обираються що чотири роки одночасно [12].

Конституція Бразилії декларує автономію та незалежність органів місцевого самоврядування у предметах свого відання, проте у виключних випадках, передбачених статтею 34 Конституції, штати можуть втручатися у справи муніципалітетів: якщо борги не були сплачені протягом двох років, за винятком форс-мажорних випадків; якщо не були подані звіти, передбачені законом; якщо муніципалітет не виділив встановлений мінімум витратків на функціонування та розвиток освіти; якщо Трибунал правосуддя призначив представника для забезпечення принципів, що містяться в Конституціях, або виконання вимог закону чи судового рішення [12].

Вважаємо, що специфіка місцевого самоуправління Бразилії зумовлена насамперед формою правління, оскільки Бразилію ще називають «суперпрезидентською» республікою, а також впливом великих лагифундистів на владу на місцях. Отже, Бразилія належить до країн іберійської моделі місцевого самоврядування.

Наступною країною, яку ми розглянемо, буде Чилі, територія якої поділяється на провінції, які, у свою чергу, складаються з громад (комун) відповідно до статті 93 Конституції Чилі.

Основні засади здійснення місцевого самоврядування нормативно закріплені 8 Главою Конституції Чилі. Управління кожною провінцією здійснюється Інтендантом, який діє відповідно до законів, указів та інструкцій Президента Республіки та який є прямим і найвищим агентом останнього. Інтендант як представник Президента здійснює нагляд за державним управлінням по всій території провінції. У кожній провінції є власні Збори, що складаються з представників та очолюються Інтендантом. Збори провінції у межах власної компетенції приймають розпорядження та резолюції, які доводять до відома Інтенданта, що, у свою чергу, протягом десяти днів може накладати вето на ці рішення. Проте Збори можуть подолати цю заборону кваліфікованою більшістю голосів. Збори провінції зобов'язані щорічно повідомляти Президента через Інтенданта про суму коштів, необхідних для задоволення потреб провінції. Крім того, конституційним важелем впливу Президента на Збори провінції є право розпуску Зборів за згодою Сенату [13].

Відповідно до статей 101 та 102 Конституції Чилі, адміністрування на рівні громад (субделегатій) здійснюється муніципалітетами, до складу яких входять представники (регідори), які обираються населенням строком на три роки, їхня кількість у муніципалітеті залежить від кількості жителів цієї громади. Муніципалітет після свого обрання призначає очільника – алькальда, який водночас є головою муніципалітету та його виконавчим органом. У передбачених законом випадках алькальд призначається Президентом Республіки. Крім того, Президент може звільнити алькальда за згодою Зборів провінції. Основний Закон Чилі встановлює адміністративний та економічний контроль над муніципалітетами з боку відповідних Зборів провінції. Також муніципалітети можуть бути розпущені Зборами провінції у випадках, передбачених законами.

Отже, прослідковується підпорядкованість нижчих органів місцевого самоврядування вищим.

Конституція Чилі проголошує поступову децентралізацію адміністративних утворень, зберігаючи контрольні повноваження за Інтендантом, проте верховний контроль належить Президенту Республіки. Отже, проаналізувавши особливості місцевого самоврядування Чилі, можемо віднести цю державу до представників іберійської моделі місцевого самоврядування [13].

Історичні умови вплинули на характер поширення іберійської моделі місцевого самоврядування, яка відсутня в колишніх колоніях Великої Британії, на Кубі та в Мексиці. Незважаючи на те, що Мексика – іспаномовна країна, у ній застосовується континентальна система, оскільки після проголошення незалежності Мексика взяла за основу конституційні засади Франції з її правовими традиціями, відмовившись від наслідування інститутів колишньої метрополії.

**Висновки і пропозиції.** Проаналізувавши характерні ознаки іберійської моделі місцевого самоврядування, з'ясувавши особливості її існування в деяких європей-

ських країнах і в Латинській Америці, можна стверджувати про наявність спільних рис, які притаманні цій моделі: введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральної влади, що здійснюють контроль за діяльністю місцевого самоврядування; виборність або призначуваність головної посадової особи, яка поєднує в собі функції виконавця рішень представницького органу та державного управління на місцях; досить вузький обсяг повноважень представницьких органів, який обмежується поточними проблемами соціально-місцевого значення; жорсткий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та існування значних важелів впливу з боку центральних органів (адміністративна опіка, втручання у справи, розпуск, тощо). Необхідно підкреслити, що самоврядування не може існувати окремо від загальнодержавної системи, однак водночас розвинене місцеве самоуправління може протидіяти свавілля державної влади. Також важливою умовою ефективної організації влади на місцях є баланс між центральними та місцевими органами влади, а також співробітництво між ними в усіх сферах.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стешенко Т., Шпак Ю. Сучасні моделі місцевого самоврядування. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko\\_SHpak.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_SHpak.pdf) (дата звернення: 21.04.2020).
2. Співак Д. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1632/Spivak.pdf> (дата звернення: 21.04.2020).
3. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1 (16). С. 296–306.
4. Попко В. Іберійська модель місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 390–395.
5. Биля-Сабадаш І.О. Право країн Латинської Америки серед правових систем сучасності. *Вісник Академії правових наук України*. № 3 (58). 2009. С. 199–208.
6. Acuerdos Autonomicos de 28 de febrero de 1992. URL: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/2358395210258> (дата звернення 22.04.2020).
7. Грובה В.П. Місцеве самоврядування в Іспанії: особливості та засади функціонування. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «ПРАВО»*. №2. 2014. С. 70–77.
8. La Constitución española. URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/index/index.htm> (дата звернення: 22.04.2020).
9. Адміністративне право зарубіжних країн [курс лекцій] / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко; НАВС. Київ. Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
10. Resolução da Assembleia da República № 28/90 URL: [https://www.cm-castroverde.pt/upload\\_files/client\\_id\\_1/website\\_id\\_1/Autarquia/camara%20municipal/competencias/Carta%20Europeia%20de%20Autonomia%20Local.pdf](https://www.cm-castroverde.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/Autarquia/camara%20municipal/competencias/Carta%20Europeia%20de%20Autonomia%20Local.pdf) (дата звернення: 22.04.2020)
11. Constitution of the Portuguese Republic. URL: [https://web.archive.org/web/20141025184809/http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](https://web.archive.org/web/20141025184809/http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf) (дата звернення: 22.04.2020).
12. Constituicao da Republica Federativa do Brasil. URL: [http://www.russobras.com/doc/const\\_do\\_brasil\\_1988.pdf](http://www.russobras.com/doc/const_do_brasil_1988.pdf) (дата звернення: 22.04.2020).
13. La Constitucion politica de la Republica de Chile. URL: <https://web.archive.org/web/20070630054031/https://www.presidencia.cl/documentos/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf> (дата звернення: 22.04.2020).