

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:
Зав. кафедри
« ___ » _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Міжнародно-правові стандарти і зарубіжний досвід розвитку
місцевого самоврядування»

Студентки економіко-правового
факультету
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»
Савіної Юлії Юріївни
Науковий керівник:
Кузьменко С.Г.
доктор наук з державного
управління, професор кафедри права
та публічного адміністрування
Рецензент:
Хороших В.В.
кандидат наук з державного
управління, завідувач кафедри
маркетингу Донецького державного
університету управління

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
« ___ » _____ 2020 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	8
1.1. Еволюція місцевого самоврядування в умовах розвитку європейської демократії.....	8
1.2. Система міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування.....	19
Висновки до розділу 1.....	28
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	31
2.1. Роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади.....	31
2.2. Правове регулювання та особливості функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.....	37
Висновки до розділу 2.....	49
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ.....	51
3.1. Основні тенденції розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.....	51
3.2. Особливості реалізації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні.....	66
Висновки до розділу 3.....	81
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	90

ВСТУП

Актуальність теми. Упродовж тривалого історичного періоду утверджується місцеве самоврядування як специфічна форма реалізації публічної влади, система політико-правових цінностей, яка заснована на принципах оптимальної організації влади, що здатна забезпечувати ефективне вирішення питань місцевого значення.

Серед них чільне місце посідають органи місцевого самоврядування, які, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, є основним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій, виразником інтересів членів територіальних спільнот.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з пріоритетом прав людини уможлиблюється зі становленням і розвитком місцевого самоврядування. При цьому проведенню певних перетворень повинно передувати прийняття правових актів, а також здійснення відповідних досліджень у сфері місцевого самоврядування, вивчення досвіду інших держав з означеної проблематики.

Пильна увага до зазначеної проблематики цілком зрозуміла, оскільки сьогодні в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи місцевого самоврядування, наближення його національної моделі до європейських стандартів, у якій роль керманіча щодо вирішення проблем місцевого отримує важливе політико-правове та соціально-економічне значення. Усе це доводить актуальність і необхідність дослідження зазначеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняна наука і практика приділяє пильну увагу різним аспектам становленню, розвитку та функціонуванню органів місцевого самоврядування. Проблематиці реалізації міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні присвячені праці Т. Андрієвського [1], М.О. Баймуратова [2], О.В. Батанова [3], С.О. Байрак [4], О.С. Власюк [5], П.В. Ворони [6], Н.В.

Камінської [7], М. Корнієнка [8], І. Костенок [9], В.В. Копейчиков [10], Т.Є. Кубай [11], О. Лисенка [12], А.С. Матвієнка [13], В.М. Носова [14], О.В. Прієшкіної [15], М. Пухтинського [16], Б.А. Руснака [17], С.М. Серьогіна [18], С.П. Тимовєєва [19], І.В. Ярошенко [20] та інших.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є вивчення та аналіз міжнародного досвіду організації місцевого самоврядування, подальше застосування якого може посприяти вдосконаленню організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Мета наукового дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

- розглянути систему міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, проаналізувати ступінь їх втілення у законодавство України та визначити їх можливі перспективи;
- визначити роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади, а також проаналізувати проблеми імплементації її принципів до національного законодавства;
- встановити особливості правового регулювання та функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах;
- визначити особливості реалізації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом є міжнародні правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження виступають міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування як міжнародно-правова категорія та зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування у контексті його застосування у національній моделі місцевого самоврядування.

Методи дослідження. З урахуванням поставленої мети й завдань, об'єкта та предмета дослідження в основу методології дослідження покладена система загальнонаукових та спеціально-наукових методів і

підходів, принципів пізнання. Методологічною основою дослідження стали наукові методи пізнання суспільних процесів, поєднання системно-структурного, порівняльно-правового, історико-правового підходів. Їх застосування дозволило досліджувати розглянуті об'єкти у взаємозв'язку, цілісності, всебічно і об'єктивно.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в магістерському дослідженні розкривається система міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування як міжнародно-правової категорії та визначаються проблеми їх реалізації на національному рівні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані і запропоновані у роботі пропозиції та висновки можуть бути корисними в процесі правотворчості, розробки нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та реалізацією міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування в інститут місцевого самоврядування України. В освітній діяльності матеріали дослідження можуть знайти застосування в навчальному процесі, зокрема під час викладання таких дисциплін як Місцеве самоврядування в системі публічної влади, Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах та Муніципальне право України.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Місцеве самоврядування в Україні та світі» (м. Маріуполь, 07 грудня 2020 р.).

Структура магістерського дослідження обрана з точки зору теми, визначеної мети та завдань. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаної літератури. Обрані розділи поділено на підрозділи. Зміст роботи викладено на 101 сторінках друкованого тексту. Список використаної літератури складається із 124 джерел, приведений на 12 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРИЧНІ ТА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

1.1. Еволюція місцевого самоврядування в умовах розвитку європейської демократії

Місцеве самоврядування – це результат розвитку людської цивілізації, його витoki сягають родоплемінного самоврядування, що існувало ще до появи держави. Елементи місцевого самоврядування відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря 45 р. до н.е. закріплював таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі [21].

Вищим органом міського управління того часу були народні збори громадян – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували важливі питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш ніж за двохтисячолітню історію значення цього терміна практично не змінилося.

Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, а сьогодні – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, уповноважені громадою органи, що виконують визначені завдання і функції.

Зі становим і політичним відокремленням городян від інших класів феодального суспільства пов'язане перетворення середньовічного міста в особливе державне утворення – феодальну міську республіку.

Закономірно, що таких державоподібних форм набули міста у тих країнах, де найбільшого розвитку досяг сам міський уклад життя, а саме – в Італії, Німеччині, Франції, Іспанії.

Внутрішнє міське управління в країнах Західної Європи, пов'язаних з державними традиціями Римської імперії на початку середніх віків, традиційно відтворювало основні інститути античного Риму. У містах існували дорадчі ради (з місцевої аристократії, привілейованих громадян, міського патриціату) і консули, що були наділені виконавчою владою й обиралися іноді довічно.

Під час розквіту міського життя в XI–XIII ст. практично в усій Європі міста ставали центрами торгового й економічного життя, городяни почали боротьбу з феодалними сеньйорами за свої права та самостійність.

У результаті сеньйори, частіше єпископи й королі, надавали містам окремі вольності й привілеї, які закріплювались з поч. XI ст. в особливих хартіях. Згодом шляхом боротьби, іноді збройної, міста починають визнаватись комунами – самостійними общинами (громадами) з особливим правами своїх жителів, власною адміністративною та судовою адміністрацією. Міста-комуни звільнялись від повинностей на користь колишніх сеньйорів, замість цього вони повинні були надавати військову допомогу і сплачувати щорічну ренту-податок. Європейські міста немовби ставали колективним васалом, нерідко вони виступали у ролі феодала відносно селянства: отримували від вищих феодалів земельні володіння, зобов'язували сільське населення виконувати повинності тощо.

Стосовно органів і посадових осіб місцевого самоврядування, то вже згадані консули як традиційно виборні посадові особи уповноважувались на управління місцевою міліцією-ополченням, ринками, ремеслом і торгівлею, здійснювали правосуддя. З падінням міського патриціату, власницької аристократії у містах зросло значення народних зборів: міських, поквартальних, професійних, а також з'явилися відповідні представництва – міські ради.

У Німеччині представницькі ради виростили з міських судів, що раніше складали раду общини при сеньйорі. Членами ради були міські радники, які в одних містах призначалися довічно, а в інших обирались на рік особливою колегією виборщиків від професійних або територіальних об'єднань.

Такими чином, міська рада стала історично першим органом місцевого самоврядування в нових умовах.

Пізніше з'являється посада бургомістра (у Франції та Англії – мер). Іноді він був головою міської ради, іноді поруч з ним був особливий голова, а мер-бургомістр відігравав роль старшого міського адміністратора. Водночас у малих містах існували виключно ради, правову основу яких становили цілісні правові акти. Зокрема, у Кельні Союзний запис 1396 р. набув виду внутрішньодержавної конституції, що заклало засади і сприяло формуванню міського права. У результаті місто у Німеччині стало особливим суб'єктом права – відносно інших імперських або земських влад.

Розвиток міського ладу, його судової й адміністративної організації призвів до того, що міське самоврядування переросло свої початкові межі. Найбільші міста фактично стали автономними: Любек, Гамбург, Кельн, Франкфурт. Міста для зміцнення своєї відокремленості створювали особливі політичні союзи, відомими і найстійкішими з яких були Ганзейський союз, Швабський союз, Рейнський союз. Так, останній об'єднував понад 100 міст, сприяв налагодженню між ними відносин у різних сферах.

У межах міської організації того часу склався ще один вид самоврядування – самоврядування станово-професійних організацій. Воно наче пристосовувалось до місцевого самоврядування, створюючи його нижній рівень, іноді переважало у населених пунктах, а загальні установи, ради й магістрати залежали від територіальних або професійних об'єднань.

Ще до становлення міст як відокремлених комун торговці і ремісники для охорони своїх загальних (общинних) інтересів почали утворювати союзи, як правило, приймаючи ідейно-релігійне заступництво святих християнської церкви, отримуючи благословення єпископів і в результаті – дозвіл на деякі

привілеї. Прикладами таких об'єднань стали гільдії як професійно-церковні общини, де всі члени товариства були рівними і зобов'язувались визнавати владу общини, її представників. Найбільшого розквіту гільдії набули в Англії та деяких інших європейських країнах [22, с. 192–193].

Велике значення для становлення місцевого самоврядування як самостійного правового інституту і системи органів влади мали комунальні революції в Західній Європі XI–XIII століть, у ході яких з'являється так зване комунальне самоврядування. Так, наприклад, у той час у Франції феодалі розглядали свого короля як другорядну фігуру, поставлену на чолі країни з їхньої волі. Прямі васали короля поводити себе як самостійні правителі своїх земель, міста ж були обкладені численними поборами на користь феодалів. У таких умовах міста почали дедалі рішучіше виступати проти свавілля сеньйорів, виступаючи за міське самоврядування – самокеровані комуни, які представляли спільні інтереси їхніх жителів. Монархи побачили в незалежних містах (комунах) надійних союзників проти свавілля і змов великих феодалів і церкви. Крім того, королі були зацікавлені в містах і з тієї причини, що останні давали їм гроші, сучасне озброєння і додаткову військову силу. Саме тому комуни отримували від королів окремі права (хартії) і формували виборні міські ради. Такі ради володіли правами феодала: правом війни і миру, судовими функціями. Перша така Хартія була підписана в 1128 р., і вона гарантувала громадянам міст певні свободи, включаючи право обирати мера і призначати суддів [23].

В епоху комунальних революцій починається і систематизація норм права у сфері місцевого самоврядування. Так, своєрідним засобом правового закріплення комунального самоврядування стали перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (Сент-Омер, Бове, Камбаре, Арбуа), Англії (Лондон). Вони закріплювали права на створення виборних органів міського самоврядування, привілеї міської громади, свободу і майнові права її членів, системи управління містом, повноважень, структури і порядку формування органів самоврядування. Але

визначена хартіями структура органів самоврядування залежала від згоди короля чи сеньйора, співвідношення сил у міському населенні тощо. За загальним правилом комуна вимагала від своїх громадян клятви вірності всім новообраним посадовим особам комуни [24]. Система жорстко регламентованих прав і обов'язків громадян разом з податковою системою була основним засобом управління в середньовічній комуні.

Пізніше така практика почала поширюватися всією Європою, що послужило основою появи в XIII ст. Магдебурзького права – збірки законів, в якій фіксувалися особливі права міст щодо здійснення незалежної торгово-економічної діяльності та місцевого самоврядування [25, с. 25].

Так Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*, *Sachsische Weichbild* або *Magdeburger Weibildrecht*), що у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні), створювали самоврядні органи. Воно було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа – власника міста [26, с.85]. Водночас нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування.

Магдебурзьке право – це збірник законів, що виник у кінці XIII ст. із «Саксонського Зерцала» і магдебурзького міського шеффенського права, за звичаєм і зразком міст римських там, де люди з'їжджалися на торги і ярмарки: це місце позначалося особливим знаком «Weichbild» [27, с. 731]. Спочатку вони підпорядковувались королівській владі, а згодом звільненням міст від неї, Weichbild стало означати магдебурзьке міське право. У пруських володіннях магдебурзьке право під назвою хелмінського права перетворюється на основний закон країни і зберегло це значення до 17 ст. Його суть полягала у тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників та ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі.

До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [28, с. 59–60]. Проте ієрархія станових, групових й індивідуальних соціально-правових статусів визначає усе правове життя суспільства, «міру чести» кожної соціальної групи й окремої особи.

Магдебурзьке право поширилось на Польщу і було відоме під різними назвами, що стали зразками для інших магдебургій (наприклад, Хелм – хелмське право тощо). Звідси німецьке право поширилося на Литву і Русь. У Галичині таке право вперше з'являється ще при руських князях, а за час польського панування набуло характеру приватного привілею, даного німецьким мешканцям міста. Після унії Литви з Польщею 1386 р. німецьке право інтенсивно поширювалось у литовсько-руських містах, польський уряд надавав містам певні привілеї.

Деякі дослідники, зокрема Г. Штімпфл і Х. Шоллер, вважають активний розвиток місцевого самоврядування в Європі наслідком Великої французької революції. На їх думку, лише тоді громади отримали самостійність по відношенню до держави [29]. Ця думка є достатньо слушною, оскільки, наприклад, на території сучасної Німеччини, повноцінний інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні почав формуватися лише на початку XIX ст. після завоювання німецьких земель Наполеоном. У цей період по всій території країни почали обиратися муніципальні ради, незалежні від ради мери тощо. Найбільшою мірою такі перетворення стосувалися Баварії, Вестфалії і Рейнської області [30]. Удосконалювалася система управління і в містах. Так, основним органом міського управління визначався магістрат, який повинен був складатися з 6–17 радників, які мали обиратися громадянами. Посади радників були і оплачуваними, і суспільними. Главою міського управління визначався бургомістр, який призначався верховною владою з трьох поданих йому кандидатів. Найважливішим нововведенням було створення, поряд з магістратом, міських (муніципальних) зборів – представницького органу,

куди всі городяни, які мають право голосу, обирали депутатів. Збори могли налічувати від 24 до 100 депутатів і отримували право представляти місто та все його населення у відносинах з іншими органами публічного управління.

Пізніше у 1870-х рр., за ініціативи О. фон Бісмарка в Німеччині було проведено реформу, що завершила створення системи самоврядування в сильно вираженому одержавленому змісті, причому з підпорядкуванням місцевого самоврядування принципам бюрократичної організації. Усі муніципальні посади стали значною мірою забюрократизованими. Крім того, повноваження представницьких зборів ставали дещо вужчими і не охоплювали всієї сфери місцевих справ. Місцеві адміністрація і поліція залишалися поза сферою їх компетенції. Головною невирішеною проблемою місцевого самоврядування того часу була відсутність у муніципальних зборів права на введення комунальних податків і, тим самим, на забезпечення фінансової самостійності для виконання самоврядних функцій. Ще більше ускладнювався це тим, що виборче право, як активне, так і пасивне, в муніципалітетах залежало від майнового цензу [30].

Цікавим прикладом пошуку оптимального балансу між органами державної та місцевої влади в управлінні на місцях може слугувати історія становлення місцевого самоврядування у Великобританії.

Ключова ознака британської системи – відсутність на місцевому рівні повноважних представників центрального уряду, що контролюють місцеві виборні органи. Вона сформувалася на основі королівських хартій, що представляли містам і громадам привілеї у вирішенні місцевих питань і у відношенні з феодалами – власниками землі. Такі міста мали право створювати власні адміністративні органи, мати кооперативну власність, обирати мирових суддів.

У 1835 р. у містах Великобританії було здійснено спробу створення відокремленого управління на місцях, результатом якої стало формування повноцінної системи міського самоврядування. Пізніше, відповідно до закону «Про місцеве управління» у 1888 р. у країні почали обиратися ради

графств, на які покладався обов'язок підтримання в належному стані доріг, забезпечення притулків для бездомних і дітей, керівництво поліцією. Створеним у графствах виборним радам була передана вся адміністративна влада. У результаті реформи місцеве самоврядування перейшло від аристократії до підприємців [31, с. 97–98].

Цей закон, однак, не вирішив проблеми взаємовідносин між графствами та міськими радами, тому в 1894 р. було видано новий акт «Про місцеве управління», який наказував створення обраних громадами сільських окружних рад. Їх повноваження були значно вужче, ніж у міст, і зводилися переважно до діяльності у сфері охорони здоров'я та дорожнього справи. Між тим, загалом місцевій владі було надано право контролю за використанням і розвитком земельних ділянок, ставилося в обов'язок допомагати безробітним у пошуках роботи, розширювати сферу суспільних послуг (громадський транспорт, водо- та газопостачання, електрифікацію тощо), забезпечувати охорону навколишнього середовища. У цей період багато комунальних служб піддалися так званій муніципалізації, тобто були передані з приватного сектора до сфери місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в скандинавських країнах також має давні традиції. У Норвегії воно було введено в 1837 р. після кількох років конфлікту між норвезьким парламентом і королем Швеції. З того ж року діють закони, що стосуються місцевого самоврядування в міських муніципалітетах, у Данії [32, с. 87].

У Швеції перші закони про місцеве самоврядування з'явилися в 1862 р, у Фінляндії – в період з 1865 р. [25, с. 103] У кожній із згаданих країн, крім Норвегії, положення про місцеве самоврядування були внесені до конституції. У скандинавських країнах структури місцевого самоврядування з моменту свого утворення спиралися на традиції, насамперед, у сфері управління справами церковних громад. У зв'язку з цим церковне адміністративний поділ країн на парафії було використано в якості основи для створення одиниць місцевого самоврядування.

Генезис інституту місцевого самоврядування в зарубіжних країнах дозволив виділити основні течії в його формуванні. В якості полярних моделей місцевого самоврядування можна визначати англосаксонську і континентальну (романську) моделі.

Англосаксонська модель, яка ґрунтується на «теорії вільних громад», склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування. Цю модель характеризує таке:

- місцеве самоврядування є незалежним від державної влади інститутом; органи місцевого самоврядування є автономними територіальними утвореннями, які здійснюють у межах своєї компетенції ведення місцевих справ; держава і органи місцевого самоврядування працюють паралельно: відсутня можливість поєднання функцій місцевого самоврядування та державного управління на місцевому рівні, при цьому окремі державні адміністрації на місцях не створюються;

- сфера компетенції місцевого самоврядування визначається державою в межах закону, звичаю, судового прецеденту; причому місцева влада самостійно і під свою відповідальність вирішує питання, не віднесені до компетенції держави (принцип «дії в рамках наданих повноважень»);

- територіальні громади вільні робити вибір, які муніципальні послуги і в якому обсязі вони хочуть отримувати;

- у питаннях фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування основну роль відіграють власні доходи місцевих бюджетів; фіскальній автономії громад віддається пріоритет в порівнянні з механізмами вирівнювання рівня їх бюджетної забезпеченості;

- державний контроль місцевої влади здійснюється переважно судовими органами; спеціальні державні органи і посадові особи, уповноважені контролювати на місцях роботу виборних органів, відсутні.

Континентальна модель місцевого самоврядування, що склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату, ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування і відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях. Їй притаманне таке:

- баланс місцевого самоврядування та «управління зверху», який вибудовується на поєднанні виборності (автономії) і призначення (централізації); звичайною практикою є створення органів, одночасно підзвітних представницьким органам і вищим державним адміністраціям; місцеве самоврядування включене до ієрархічної системи державної влади;

- відкритість переліку компетенцій місцевого самоврядування, але можливість його істотного обмеження в інтересах захисту ринкових інститутів від надмірного втручання місцевого самоврядування і припинення нераціонального використання коштів платників податків; вихід органів місцевого самоврядування за межі своєї компетенції передбачає реалізацію передбачених законом санкцій;

- стандартизація місцевих послуг;

- фінансове вирівнювання, яке суттєво обмежує фінансову автономію муніципалітетів;

- автономія місцевого самоврядування обмежується необхідністю узгодження органами місцевого самоврядування вирішення певних питань своєї компетенції, а також діяльністю на місцях спеціальних органів і посадових осіб держави, уповноважених для контролю органів місцевого самоврядування.

Організація системи місцевого самоврядування за континентальної моделі зразку характерна значною мірою сьогодні для Франції, Італії, Іспанії, Бельгії.

В інших країнах Європи функціонують моделі місцевого самоврядування, що відрізняються серединною позицією, стосовно таких.

Ідеологічно вони тяжіють до континентальної моделі, проте рівень реальної автономії органів місцевого самоврядування в них, як правило, значно вище.

Так, на сьогодні в німецькому законодавстві реалізовано принцип поділу місцевих адміністрацій на муніципальні (рівень сільської комуни і району в місті; рівень району, що не є районом міста) і державні (рівень округу в землі) в поєднанні з контрольними повноваженнями державних органів за місцевим самоврядуванням [33, с. 56]. Крім того, в Німеччині проведено розмежування обов'язкових і добровільних повноважень, які мають комуни і міста, що також підкреслює проміжний характер її системи місцевого самоврядування.

Між тим сьогодні в цілому в європейських країнах процес побудови інституту місцевого самоврядування варто визнати незакінченим. До цих пір на самому нижчому рівні місцевого самоврядування регулярно виникають проблеми через невідповідність між необхідністю мати відносно невеликі органи місцевого управління і потребою в забезпеченні ефективності місцевого самоврядування. Як правило, це призводить до злиття дрібних утворень, особливо, в сільській місцевості, і навпаки, поділу занадто великих міських мегаполісів на невеликі адміністративні утворення. Так, наприклад, у Франції в останні десятиліття стало широко розвиватися міжкомунальна співпраця, коли кілька невеликих громад об'єднуються для спільного надання послуг населенню [34, с. 116].

Варто відзначити, що, незважаючи на існуючі організаційно-правові відмінності між системами місцевого самоврядування в різних європейських країнах, їх органи місцевого самоврядування здійснюють приблизно однакові функції і вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів та інших нормативних актів державних органів і власних юридичних рішень, прийнятих ними в межах своєї компетенції.

1.2. Система міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування

Становлення та розвиток місцевого самоврядування - це тривалий і складний процес для будь-якої держави, на перебіг якого впливають історичні та національні чинники, різний рівень економічного та соціального розвитку, особливості національних правових систем тощо. Проте, не зважаючи на це, європейські країни керуються одними й тими самими цінностями, які внаслідок свого загального визнання стали європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування.

Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є те, що вони регламентують спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав, з допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання.

Отже, міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав. Причому в деяких з них зазначається, що міждержавні угоди, що укладаються у сфері управління, прямо зумовлені прагненням досягти «більш сильної єдності» між державами (Преамбула Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р.) або затверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою: «бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.) [35].

Так відома українська дослідниця європейської системи місцевого і регіонального самоврядування Н.В. Камінська наводить наступну класифікацію міжнародно-правових джерел муніципального права:

1. Міжнародно-правові акти універсального характеру – Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) 1987 р. [36] та ін.

2. Міжнародно-правові акти регіонального характеру – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 1985 р., Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р. [37], Хартія Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 1994 р. [38], Соціальна Хартія міст-членів союзу Балтійських міст 2001 р. [39]; Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку (Ольборгська Хартія) 1994 р. [40]; Європейська хартія регіонального/просторового планування 1983 р. (Торремолінська хартія) [41], Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р. [42] тощо.

3. Міжнародні акти рекомендаційного характеру – Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р., прийнята Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування; Стамбульська декларація з населених пунктів 1996 р., прийнята Хабітат II [43]; Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 р., прийнята ГА ООН [44]; Європейська декларація прав міст 1992 р., прийнята CLRAE PC [45]; Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р. [46]; Гельсінська декларація щодо регіонального самоврядування 2002 р. [47, с. 140] тощо.

4. Міжнародно-правові звичаї, міжнародно-правова доктрина, а також міжнародні судові рішення [48, с.157].

Але, в контексті євроінтеграційних прагнень України, актуальним постає питання виокремлення основних міжнародних договорів та угод, що становлять саме європейські стандарти місцевого самоврядування, що

дозволить проаналізувати ступінь їх імплементації у законодавство України та визначити їх можливі перспективи.

Починаючи з середини ХІХ століття європейський простір характеризується стрімкими інтеграційними процесами і, як наслідок, прийняттям особливої групи міжнародно-правових норм, основною метою яких є формування уніфікованого внутрішньодержавного законодавства держав Європи. Так, Рада Європи - міжнародна організація, що об'єднує всі країни Європи, проголосила своєю метою досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, а також сприяння їх економічному та соціальному прогресу [49]. Серед інших було проголошено принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні держави Європи [50].

На виконання вищевказаних принципів під егідою Ради Європи було прийнято значну кількість документів, які містять правові стандарти, у тому числі у сфері місцевого самоврядування.

Першим таким документом стала Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. [51] (далі - Мадридська конвенція 1980 р.). Транскордонне співробітництво сфокусовано, насамперед, на співпрацю суміжних регіонів, територій сусідніх країн, які мають спільні кордони. Наявність спільних кордонів є принципово важливою умовою для розвитку транскордонного співробітництва сусідніх територій [52, с. 71]. Транскордонне співробітництво спрямоване на подолання негативних аспектів існування кордонів та має на меті полегшення умов життя населення. Станом на квітень 2016 р. Мадридська конвенція 1980 р. набрала чинності у 39 країнах Європи. Україна приєдналася до цієї конвенції у 1993 р. [53], що відбулося до вступу України до Ради Європи.

Отже, наведене є визнанням потенційних можливостей України як європейської держави, що обрала демократичний шлях розвитку та готова брати участь в європейських інтеграційних процесах.

До Мадридської конвенції 1980 р. було підписано три додаткові протоколи. Два з них були підписані та ратифіковані Україною [54]. Останній протокол (№ 3) до Мадридської конвенції стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [55], було підписано 16 листопада 2009 р. Зазначений протокол надає додаткові інституційні можливості для реалізації та поліпшення міжрегіонального, прикордонного та транскордонного співробітництва шляхом створення «об'єднань єврорегіонального співробітництва». Нещодавно Україною також було проведено ратифікацію вказаного протоколу [56].

На розвиток положень Мадридської конвенції 1980 р. було ухвалено Закон України «Про транскордонне співробітництво» [57], яким визначено його правові, організаційні та економічні засади. Особливістю транскордонного співробітництва України є те, що воно відбувається як на кордоні з країнами Європейського Союзу, так і на кордонах з Росією, Білоруссю та Молдовою.

Однак, незважаючи на імплементацію Мадридської конвенції 1980 р., протоколів до неї, ухвалення відповідного закону, інших підзаконних нормативно-правових актів, тобто існування законодавчої бази для функціонування транскордонного співробітництва між територіальними громадами та їх представницькими органами, фактично відсутні гармонізовані нормативно-правові акти між суміжними територіальними владами щодо повноважень з питань транскордонного співробітництва, як цього вимагають європейські правові стандарти місцевого самоврядування.

Наступним важливим документом стала Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) [58], яка набула чинності у 1998 році та спрямована на збереження й захист історичних регіональних та міноритарних мов, насамперед мов, яким загрожує вимирання. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації, а також інші

напрями соціального розвитку, що безпосередньо входять до компетенції не лише держави, а й органів місцевого самоврядування.

В Україні Хартія набула чинності з 2003 року [59]. Спірним є питання про належність даної Хартії до джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. Однак згідно з п. 2 ст. 10 Хартії деякі зобов'язання держав-членів Ради Європи безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування. Зокрема, для України це: використання регіональних мов або мов меншин у рамках регіонального або місцевого самоврядування; оприлюднення органами регіональної влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; оприлюднення органами місцевої влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; використання органами регіональної влади регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави; використання органами місцевої влади регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави; використання або прийняття у разі необхідності паралельно з назвами офіційною мовою (мовами) традиційних правильних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин.

Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні 1992 р. (переглянута в 2003 р.) [60] закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до прийняття рішень, які безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію щодо змін, що відбуваються в їх містах чи регіонах.

Дана редакція Хартії (від 2003 р.) складається з трьох розділів. У першому містяться рекомендації для місцевих і регіональних властей щодо проведення політики, що впливає на молодь в цілому ряді областей. У другому розділі йдеться про інструменти, що сприяють більш широкому залученню молоді. Нарешті, в третьому розділі містяться рекомендації щодо

створення інституційних умов, що забезпечують участь молодих людей у цьому процесі. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 р. [61] покладає на місцеві органи влади договірних держав зобов'язання щодо забезпечення сталого розвитку, який базується на збалансованому і гармонійному поєднанні соціальних, економічних та культурних чинників. Конвенція ратифікована Україною у 2005 р. [62], а набула чинності з 1 липня 2007 р.

Наступним документом стала Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.) [63], що встановлює принцип, згідно з яким держави за можливості повинні гарантувати іноземним громадянам громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах до місцевих органів публічної адміністрації для осіб, що на законних підставах проживають на території держави понад п'ять років.

Станом на квітень 2016 р. цю конвенцію підписали 13 держав-членів Ради Європи, а ратифікували лише дев'ять [64]. Наразі Україна до даної конвенції не приєдналася. Варто також відзначити Європейську хартію міст (1992 р.) [65], яка, однак, не має статусу конвенції. Хартія визначає права громадян в європейських містах і є, насамперед, практичним посібником з питань міського управління, регулюючи питання умов проживання, архітектури і будівництва в містах, транспорту, енергетики, спорту і дозвілля, забруднення міст, безпеки на вулицях.

Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) [66] набула чинності у 1998 р. і стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання мов національних меншин. Вона також містить загальні положення, зокрема, щодо недискримінації та рівності між меншинами і рештою населення (зокрема, титульною нацією), свободи контактів із тими, хто мешкає в інших країнах. Разом із тим прикметно, що, будучи спрямованою на захист індивідуальних та колективних прав національних меншин, Конвенція не торкається важливих аспектів

регіонального самоврядування, зокрема, територіальної організації меншин як форми їх внутрішнього політичного самовизначення. Норми Конвенції не передбачають обов'язкового, безумовного надання територіальної автономії таким меншинам чи зміни територіального устрою держави.

Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 р. [67]. Ще одним документом, який регулює питання організації і діяльності місцевого самоврядування, є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 р. в Ріо-де Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі.

У Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни [68]. Декларація складається з преамбули та 11 статей. У преамбулі сформульовано сутнісні риси місцевого самоврядування, що кваліфікується як невід'ємна частина національної структури і найближчий до громадян рівень управління, найкращий для створення умов побудови такої гармонійної громади, до якої громадяни відчували б свою належність та відповідали б за неї. Визначено основоположні принципи місцевого самоврядування: воля народу - основа влади уряду; ефективна участь належним чином усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального та економічного розвитку; зміцнення місцевої влади шляхом більш ефективної та демократичної політики; децентралізоване прийняття рішень, що зменшує перевантаження центру, а також поліпшує і прискорює урядові дії.

В основній частині документа розкривається конституційна основа місцевого самоврядування, зокрема: місцеве самоврядування - це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. До компетенції органів місцевого самоврядування, яка передбачає врахування існуючого у кожній державі порядку, входять: право діяти за власною ініціативою, можливість

виявляти ініціативу й самостійно приймати рішення, пристосовуючи виконання законів до місцевих умов, розумно та ефективно поділяючи право на прийняття рішень з іншими рівнями управління на місцях. Концепцією місцевих органів самоврядування визначено вільне виконання ними своїх функцій, гарантування соціальної захищеності, чітке статутне оформлення функцій та видів їх діяльності, спрямованої на вільне використання коштів місцевих органів влади в межах своїх повноважень, самостійне регулювання податків, надання субсидій, виходячи з принципу, що заперечує недоречне втручання в політику місцевих органів влади. Місцеві органи самоврядування можуть створювати власні об'єднання, мають право використовувати юридичні засоби захисту своєї автономії у межах законів, якими визначаються їх функції та захищаються їх інтереси.

Європейська декларація прав міст, прийнята 18 березня 1992 р. Постійною конференцією місцевої і регіональної влади Ради Європи, визначає завдання, які є загальними для всіх європейських міст. У декларації закріплюється, що жителі європейських міст, розуміючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення всім мешканцям міст рівних прав на: правову і екологічну безпеку, роботу, житло, безпечний рух, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, культуру, якісну архітектуру, інтеграцію різних культур, гармонійне життя, економічний і гармонійний розвиток, політичне життя, послуги і товари, раціональне використання природних ресурсів, розвиток особистості, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність.

Україна за останні роки пройшла складний і динамічний шлях утвердження самоврядування, який ще далеко не завершений. Безумовно, імплементація положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та ряду інших міжнародно-правових актів є свідченням орієнтації України на європейські правові стандарти місцевого самоврядування.

Будь-які нормативно-правові акти України у сфері місцевого самоврядування повинні розроблятися з обов'язковим урахуванням відповідних правових актів Ради Європи [69, с. 8].

Наступним кроком мають стати здійснення комплексних заходів щодо приведення національного законодавства України у відповідність із європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування та забезпечення реальності та дієвості місцевого самоврядування, що перш за все передбачає врахування принципів організаційної, правової та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Таким може стати проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 974-VIII. Крім цього, Україна як держава-член Ради Європи, що стала на шлях запозичення позитивного досвіду побудови та функціонування системи місцевого самоврядування на європейських цінностях, має провести роботу з ратифікації та імплементації нових правових документів у галузі місцевої та регіональної демократії.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки до розділу. Перш за все слід зазначити, що місцеве самоврядування як один з демократичних інститутів постає як система організації публічної влади на місцях, якісно новий феномен, незважаючи на давні історичні традиції.

1) Визначено, що зі зміною політико-адміністративних систем у різні епохи змінювалась і природа інститутів місцевого самоврядування на усіх рівнях: безпосередньо локальному і регіональному. Якщо самоврядування з'явилося до демократії, за первіснообщинного ладу, то з виникненням держави воно трансформувалось у локальне управління, віддалені від центру структури і сфери життя (магдебурзьке право, селянські общини, автономії університетів тощо).

2) Інститут місцевого самоврядування є невід'ємною частиною сучасної демократичної держави. Він представляє собою сукупність органів і механізмів, з одного боку, а також принципів і методів – з іншого, за допомогою яких громадяни реалізують право на управління і вирішення публічних справ на найближчому для себе рівні. При цьому, як доводить європейський досвід, побудова демократичного суспільства неможлива без формування самостійного та незалежного самоврядування, заснованого на усвідомленій і відповідальній участі в ньому громадян.

3) Європейські інститути місцевого самоврядування, які є прикладом для створення української моделі місцевого самоврядування, пройшли довгий шлях розвитку. Його результатом у теоретичному аспекті стало формування двох концепцій – «теорії вільної громади» та «державницької», які у свою чергу стали основою англосаксонської та континентальної моделі місцевого самоврядування. Сьогодні спостерігається тенденція до їх синтезу,

що знаходить відображення в нормативно-правових документах ЄС та країн, що в нього входять.

4) У ході проведення демократичних реформ, розгортання інтеграційних процесів і запровадження спільної регіональної політики Європейського Союзу, розбудови «Європи регіонів» і «Європи громад» з середини XIX століття спостерігається підвищення ролі місцевого самоврядування, територіальних громад та інших локальних спільнот. Наявність місцевого самоврядування та рівень децентралізації є ключовими ознаками демократичної держави. Найбільшою організацією, яка представляє інтереси європейських місцевих органів влади і їх об'єднань є Рада Європейських Муніципалітетів та Регіонів (The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)). Рада Європейських Муніципалітетів та Регіонів поєднує 41 країну, 150 000 місцевих і регіональних урядів та налічує 60 років досвіду.

5) Процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі виявився відбитком інтеграційних процесів, що відбуваються на території західноєвропейських держав. Ці процеси розпочалися ще з 1949 р., з моменту створення Ради Європи, що стала першою європейською міжурядовою організацією, яка була створеною після Другої світової війни. У рамках Ради Європи прийнято понад 300 міжнародних конвенцій. Сьогодні система міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування представлена низкою міжнародних актів, що мали найбільший вплив на розвиток громад:

1980 р. – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами.

1983 р. – Європейська хартія регіонального/просторового планування. (Торремолінська хартія).

1985 р. – Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи.

1992 р. – Європейська хартія місцевих мов або мов національних меншин.

1992 р. – Європейська хартія міст.

1994 р. – Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку».

1995 р. – Рамкова конвенція про захист національних меншин.

2008 р. – Європейська хартія міст II. (Маніфест нової урбаністики).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі - Хартія) [70] наразі є головним міжнародно-правовим актом для держав-членів Ради Європи (далі - РЄ), що містить стандарти у сфері організації управління на місцях, які є обов'язковими для цих країн.

Хартія набула чинності та стала відкритою для підписання державами-учасницями РЄ з жовтня 1985 р. За своєю сутністю міжнародно-правовий акт спрямований на утвердження і захист самостійності місцевого самоврядування як фундаментального принципу демократичного конституційного устрою країн Європи. Захист та зміцнення місцевої автономії в європейському співтоваристві за допомогою документа, що відображає принципи, обов'язкові для дотримання всіма демократичними державами Європи, є давнім прагненням прихильників сильного та спроможного місцевого самоврядування [71].

Згідно з положеннями Хартія є міждержавною угодою (договором), обов'язковою для виконання усіма державами, що її підписали. Особлива важливість даного положення полягає в тому, що його норми стосуються сфери права, що вважається внутрішньою справою кожної держави. Хартія є значним внеском держав у формування об'єднаної Європи, заснованої на засадах демократії та децентралізації влади. З часом вона перетворилась на загальноприйнятий європейський стандарт, відповідно до якого розв'язуються кардинальні питання функціонування органів місцевого самоврядування в країнах, що її ратифікували.

На основі Хартії може бути реалізовано безліч моделей місцевого самоврядування, які будуть відрізнятись між собою. При приєднанні до угоди кожна з держав, дотримуючись загальноєвропейських стандартів, має виробити свою національну модель самоврядування, виходячи з власних потреб і традицій [72]. У зв'язку з тим, що історичні, культурні, державотворчі, географічні та інші особливості кожної країни суттєво впливають на реалізацію принципів Хартії у різних правових системах, політико-правові наслідки такої реалізації у кожній державі-учасниці Хартії мають значні відмінності.

Відповідно до принципів Хартії було проведено низку муніципальних реформ щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою в багатьох європейських країнах (Франції, ФРН, Бельгії, Данії, Польщі тощо).

Очевидно, що Хартія стала важливим чинником для зміцнення правової основи місцевого самоврядування в Україні. Її положення є наріжним каменем для усвідомлення всіма суб'єктами права того, що місцеве самоврядування є значущим елементом громадянського суспільства і вагомим інструментом становлення та розвитку відносно нового інституту на українських теренах. Конституційні положення щодо місцевого самоврядування та норми Хартії стали визначальними для формування правової бази місцевого самоврядування [73, с. 99].

Україна ратифікувала Хартію в липні 1997 р. [74]. Це був період, коли після ухвалення Верховною Радою України Конституції тривала гостра політична дискусія з приводу визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування.

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [75] Парламент ратифікував Хартію без будь-яких застережень. Проте такий підхід Парламенту зумовив майже постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті на себе зобов'язання Хартії [76].

Ратифікація Україною тексту Хартії без жодних застережень відразу призвела до проблем щодо її практичного втілення. Так, Верховна Рада України ратифікувала Хартію у 1997 р., а її офіційний переклад та опублікування відбулося лише у 2002 р., тобто п'ять років Хартія фактично не мала чинності, оскільки жоден судовий орган не міг послатися на її положення [77].

Упродовж тривалого часу правові питання імплементації, гармонізації і узгодження Хартії та законодавства України з питань місцевого самоврядування в багатьох випадках залишались практично нерозв'язаним.

Після офіційного оприлюднення Хартії постали нові проблеми її впровадження: подолання правового нігілізму серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідають за застосування цього міжнародного акта, тощо. Слід зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування ще не повністю відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Так, після ратифікації Україною Європейської хартії її положення мали враховуватися при розробці законопроектів, що стосуються місцевого самоврядування. У свою чергу, акти законодавства України, що суперечили Хартії, мали бути приведені у відповідність до неї. Однак уже в 2001 р. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїй Рекомендації 102 [78] відзначив недостатнє врахування в українському законодавстві з питань організації влади принципу субсидіарності, невирішеність питання щодо внесення змін до положень Конституції та законів, що стосуються місцевого та регіонального самоврядування. Все це свідчило про проблеми в питанні готовності до імплементації Хартії в Україні.

На думку вітчизняних фахівців, ці проблеми були пов'язані як з наявністю суттєвих суб'єктивних перешкод на шляху до практичної реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України, так і з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою,

наслідком чого стало неоднозначне тлумачення окремих її положень в наукових джерелах, що спричиняє різні концептуальні установки в підходах до розуміння й організації місцевого самоврядування [79].

Зважаючи на необхідність проведення системних реформ, спрямованих на вдосконалення організації публічної влади в Україні, вирішального значення набуває аспект недостатнього відтворення принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», про що свідчить навіть поверховий порівняльний аналіз принципів Хартії та законодавства України, що визначає засади місцевого самоврядування в нашій країні.

Так, уже другий принцип Хартії - реальність місцевого самоврядування (ст. 3 Хартії) - повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу існуючої в Україні «біцентральної» системи територіальної організації влади, яка не дозволяє чітко визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно, ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки муніципальна свобода (право територіальних громад та їх органів вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями органів публічної влади та існуючою й досі практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Досить часто порушується принцип невідчужуваності та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці спостерігається тенденція до обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі і власних, закріплених в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча останній носить

характер органічного закону, оскільки в його ст. 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити положенням цього Закону.

Не можна говорити і про відтворення та реалізацію принципу адаптації (приспосування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів) (частина п'ята ст. 4) - заважає цьому як жорсткий контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування (ч. 4 ст. 143 Конституції).

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади, незважаючи навіть на прийняті Кабінетом Міністрів відповідні акти, узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання місцевими державними адміністраціями земельних ділянок фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами. Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканності території суб'єктів місцевого самоврядування (ст. 5 Хартії).

В юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що в Конституції та законах України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, не встановлені межі територіальних громад. Це зумовило вживання в окремих нормативних актах ряду понять та термінів, що не отримали відповідного законодавчого визначення, наприклад, «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо [80]. Відсутнє нормативне визначення і терміна, що вживається в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування, - «територіальні кордони органу місцевого самоврядування».

Зрозуміло, що за таких обставин взагалі абсурдною є постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні. Запровадження

на місцевих виборах пропорційної виборчої системи, а з 2007 р. також імперативного мандату для місцевих депутатів на тривалий час нівелювало реалізацію в Україні принципу вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність в раді обумовлювалася не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами. Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевих властей на власні фінансові ресурси (ст. 9 Хартії), які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Таким чином, можна дійти висновку, що наведені приклади свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, - декларативність характеру місцевого самоврядування. Вирішенню підлягає проблема розбудови нової системи законодавства про місцеве самоврядування.

На думку деяких вчених [80], ця система могла б включати такі рівні:

1. Декларація Верховної Ради України «Про основи державної політики України в сфері розвитку місцевого самоврядування».

2. Положення Конституції України щодо принципів організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

3. Закон України «Про загальні засади місцевого самоврядування в Україні».

4. Закони України - про організацію місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних територіальних рівнях управління (грумада, район, область), про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, про статус депутатів місцевих рад та про сільських, селищних, міських голів, про форми прямої демократії на місцевому рівні та про статус окремих елементів системи місцевого самоврядування тощо.

Отже, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування повинна формально і фактично розширити гарантії

місцевого самоврядування. Проте, незважаючи на негативні моменти, які супроводжують втілення принципів Хартії з моменту її ратифікації та імплементації в національне законодавство та право України, вона має вплив на становлення муніципального права і практики в Україні.

2.2. Правове регулювання та особливості функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

Місцеве самоврядування є базисом демократичного устрою суспільства, і від того, наскільки розвинута, активна і досконала муніципальна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у державі.

У ретроспективному плані муніципальна система отримала новий імпульс для свого розвитку з появою перших писаних конституцій. Порівнюючи конституції більшості держав світу, слід зазначити, що закріплені в них основні положення стосуються функціонування місцевого самоврядування, а саме: головні принципи організації місцевого самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування, основи його компетенції, внутрішньої структури; роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо).

Разом з тим конституційно-правове регулювання питань місцевого управління та самоврядування у різних державах світу є неоднаковим. Зокрема, в країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве управління досить докладно (Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть лише згадувати про нього (ФРН) або взагалі не торкатися

цього питання, залишивши регулювання місцевого управління суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія).

Так, в Основному законі ФРН констатується, що у «землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами» (п. 1 ст. 28). При цьому п. 2 ст. 28 передбачає гарантування муніципалітетам права на врегулювання всіх місцевих справ під власну відповідальність, у межах, встановлених законодавством. Також передбачається поширення гарантій муніципалітетів на засади їх фінансової самостійності [81,82].

У США повна залежність і похідність місцевих органів від штатів була сформульована ще у 1868 р. верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном: «Муніципальні корпорації зобов'язані своїм утворенням і здобувають усі свої права і повноваження від легіслатур штатів», т. зв. «правило Діллона». Положення, які регулюють місцеве управління, містяться в конституціях усіх штатів. Проте ступінь урегульованості різних аспектів місцевого управління в окремих штатах неоднаковий [83].

Заслуговує на увагу той факт, що в основних законах таких унітарних держав (зокрема, Норвегії) про місцеве управління взагалі нічого не сказано. Лаконічні в цьому питанні конституції Франції, Князівства Андорри.

Водночас у новітніх конституціях інших країн місцевому управлінню присвячені цілі розділи (Хорватія, Болгарія, Чехія тощо) [84]. Крім того, конституції Італії 1947 р. (статті 115,116,118,199) [85], Іспанії 1978 р. (ст. 137) [86] та інших держав виокремлюють і певні специфічні принципи, які не лише торкаються функціонування місцевих органів влади, а й проголошують цілковиту автономію як неодмінний атрибут управління на місцях.

Вартим уваги є той факт, що муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення.

Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення.

Існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером їх взаємовідносин із органами державної влади та формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування, досвід яких може бути використаний Україною.

Зокрема, варто виділити наступні моделі: муніципальна (англосаксонська) (виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями), біполярна (континентальна) (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.), іберійська (Іспанія, Бразилія, Мексика, Португалія), змішана (Австрія, Російська Федерація, ФРН), «радянська» (зберігається у тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР та на Кубі).

Усі представлені моделі є дискусійними і репрезентують різні підходи до організації місцевого самоврядування в зарубіжних державах, тому вони є доволі умовними.

Місцеве самоврядування як суб'єкт врегулювання суспільних відносин у силу низки об'єктивних та суб'єктивних чинників потребує певних умов для організації, функціонування та розвитку.

Характерною ознакою у створенні зазначених умов є функціональна особливість його здійснення. Суть цієї особливості полягає у тому, що у врегулюванні суспільних відносин місцеве самоврядування, на відміну від державного управління як функції держави, виконує функцію і держави, і громадянського суспільства. З огляду на це, логічним і закономірним є забезпечення йому відповідних, сприятливих умов для функціонування та розвитку. Гарантування цих умов, зазвичай, обумовлюється конституцією країни, законами та підзаконними актами. Конституційно-правова легалізація місцевого самоврядування вказує на визнання і гарантування державою його

як інституту врегулювання суспільних відносин та за своєю сутністю є необхідною умовою його виникнення і функціонування в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні та децентралізації державного управління.

Ставлення ж до місцевого самоврядування як до системного суспільного явища свідчить про готовність держави створити для нього ще й достатню умову гарантування, яка полягає у залученні до здійснення публічно-владних відносин ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення.

Регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим. Зосередимось на розгляді особливостей правової регламентації основних елементів системи місцевого самоврядування, і, в першу чергу, органів місцевого самоврядування.

Так, Конституція Австрії від 10.11.1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування - місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади [87].

Подібну деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав та повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структуру його органів та їх функціональне наповнення обумовлює (статті 162-166) Конституція Бельгії від 07.02.1831 р. [88, с. 135]. Конституція Італії 1947 р. (статті 114—133) визначає правові основи місцевого самоврядування на рівні області, провінції і громади, деталізує структуру органів місцевого самоврядування і досить загально викладає їх повноваження [88, с. 416]. Аналогічні положення містяться у Конституції Португалії 1976 р. (статті 237-266), яка окрім правових основ організації місцевого самоврядування обумовлює на усіх його рівнях існування

виконавчих органів (для парафії - жунта; муніципії- муніципальна палата; адміністративної області - обласна жунта) [88, с. 586]. У свою чергу, у Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави - муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання - при провадженні усіх своїх справ користуються автономією [89, с. 352].

Втім, не у всіх країнах має місце широка конституціоналізація місцевого самоврядування. Так, у Конституції Японії 1947 р. місцевому самоврядуванню відведені усього кілька статей (статті 92-95), в яких значаться загальні формулювання, причому без їх структурування [90]. Стаття 92 лише вказує на те, що правила організації та діяльності місцевих громадівських самоврядувань визначаються законом відповідно до принципу місцевої автономії. Водночас зміст, який вкладається у поняття автономії, Конституція Японії не роз'яснює.

У Конституції Швеції, прийнятій 27 лютого 1974 р., місцевому самоврядуванню відводиться кілька речень, у яких в загальній формі обумовлюється, що «...у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів (округів). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть встановлювати та збирати податки для виконання своїх завдань» [88, с. 702].

Доволі загальна регламентація місцевого самоврядування у Конституції Франції 1958 р. У ст. 72 йдеться про те, що «... місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший місцевий колектив створюється законом. Ці колективи вільно самоуправляються виборними радами в умовах, визначених законом» [91].

Дещо більш детальне регламентування місцевого самоврядування передбачає прийнята 11 липня 1999 р. Конституція Фінляндії. Вона констатує (§ 121), що «Фінляндія розділена на комуни, управління якими засновується на самоуправлінні жителів комуни. Загальні начала комунального управління і покладені на комуни функції встановлені законом» [92].

Натомість Конституція Греції (ст. 102) від 11.06.1975 р. лише акцентує на тому, що «...управління місцевими справами є компетенцією органів місцевого самоврядування, первинним рівнем яких є муніципалітети і громади». Водночас значна увага приділяється питанню нагляду за органами місцевого самоврядування з боку держави [88, с. 285].

Існують конституції, в яких про місцеве самоврядування майже не йдеться. Переважно це стосується країн із федеративним державним устроєм (за виключенням Австрії). Зокрема у США регламентування функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно штатами. Однак ступінь урегульованості різних аспектів місцевого самоврядування в окремих штатах є неоднаковим. За цією ознакою виокремлюються дві групи штатів. До першої належать ті, чії конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування. До другої групи належать штати, у яких перевага надається регулюванню управління. Йдеться про те, що одночасно із закріпленими у конституціях штатів основними принципами діяльності місцевих органів регламентується також і внутрішня організація муніципалітетів. Водночас Конституція Королівства Данія від 05.06.1953 р. обумовлює лише те, що «...право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави вирішення місцевих справ встановлюється законом» [88, с. 313].

На ставлення держави до місцевого самоврядування, а відтак і на рівень його гарантування вказує не лише факт закріплення місцевого самоврядування в конституціях держав, а й те, у якій формі і яким чином (розділ, глава, параграф, окрема стаття основного закону конкретної країни) це зроблено. У федеральному конституційному законі Австрії від 10.11.1920 р. положення щодо місцевого самоврядування викладені у підрозділах «В» («Столиця союзу Відень») і «С» («Громади»), що є у розділі «Законодавча та виконавча влада земель» [93]; у Конституції Бельгії 1831 р. - у главі «Установи провінційні або громадівські», яка міститься у розділі III «Державна влада»; у Конституції Португалії 1976 р. - у розділі «Місцеві

самоуправні одиниці»; в Конституції Франції 1958 р. - у спеціальному розділі «Територіальні колективи» [88, с. 585, 667]; у Конституції Болгарії 1991 р. - в главі «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація» [94]; у Конституції Монголії 1992 р. - в главі «Адміністративно-територіальні одиниці Монголії, їх управління» [95]; у Конституції Японії 1947 р. - в главі «Місцеве самоврядування» [90, с. 734].

На розвиток положень конституції гарантування місцевого самоврядування здійснюється також чинним законодавством. До того ж можуть прийматись як профільні закони про місцеве самоврядування, так і закони про місцеве управління, які регулюють діяльність органів місцевих державних адміністрацій, їх взаємодію з представницькими органами окремих адміністративно-територіальних одиниць. Прикладом загальних законів може слугувати Закон «Про місцеве управління» 1992 р. у Швеції, Закон «Про місцеве самоврядування» 1947 р. в Японії, Закон «Про організацію діяльності органів місцевого управління» 1974 р. у Новій Зеландії, Акт про місцеве управління 2000 р. у Великобританії тощо. Ці закони, зазвичай, регламентують утворення та організацію діяльності представницьких органів регіонального та низового рівня, їх компетенцію, обумовлюють шляхи формування джерел фінансування їх діяльності, визначають порядок оскарження їх рішень. Домінування прямого державного управління на місцевому рівні, що охоплює усі адміністративно-територіальні одиниці, характерне переважно для країн, що розвиваються. У розвинутих країнах воно поширюється, зазвичай, на регіональному рівні.

В Італії, Швеції, Греції, Іспанії представники центрального уряду на місцях (комісар, губернатор, префект) очолюють і координують діяльність державних служб на відповідних територіях (область, префектура, провінція), здійснюють нагляд за органами місцевого самоврядування, контролюють процес управління у сферах юстиції, поліції, залізниці тощо. Поширення їх повноважень на низовий рівень місцевого управління майже не трапляється [85]. Виключенням серед розвинутих країн є Бельгія, де

нагляд за муніципальним управлінням може бути відданий призначеному центральним урядом секретарю муніципалітету.

Досвід багатьох розвинутих країн свідчить також про те, що пряме державне управління на місцях відіграє, зазвичай, позитивну роль у місцевому управлінні, підсилюючи значимість державних інтересів перед місцевими. Водночас у країнах, що розвиваються, пряме державне управління на місцях може вступати у протиріччя з місцевим самоврядуванням і навіть підміняти його. Така «взаємодія» цих двох суб'єктів регулювання суспільних відносин негативно впливає на демократизацію державного управління.

В умовах сучасного державотворення інституціонування як чинник гарантування місцевого самоврядування переважно охоплює два види органів: місцевий представницький орган, що обирається місцевим населенням адміністративно-територіальної одиниці, і виконавчий орган (мер, бургомістр, голова тощо), який підпорядковується представницькому органу і здійснює оперативне управління місцевими справами. Існують різні підходи до формування органів місцевого самоврядування. Вибір того чи іншого підходу, знову ж таки, впливає на рівень гарантування місцевого самоврядування.

Щодо формування представницьких органів (рада, збори, асамблея тощо), то світовий досвід свідчить про те, що вони, зазвичай, обираються населенням загальними прямими виборами. Хоча є й випадки, коли члени представницького органу призначаються органами виконавчої влади вищого рівня. Така практика зустрічається у деяких країнах «третього світу» (Таїланд), де одночасно з виборами у місцеві асамблеї законодавством допускається і призначення їх окремих членів. При цьому має дотримуватись обов'язкова умова: кількість призначених не повинна переважати над кількістю обраних членів.

Обов'язковою складовою місцевого самоврядування (муніципального управління) є виконавчі органи. Інституціонування виконавчих органів

місцевого самоврядування здійснюється за різними підходами та організаційно-правовими засадами.

Різноманітність підходів у формуванні виконавчих органів пояснюється тим, що інколи вони можуть виконувати ще й деякі функції державної адміністрації.

У світовій практиці формування виконавчих органів місцевого самоврядування доволі часто трапляється підхід, за яким місцеві представницькі органи вибирають виконавчий (зазвичай одноособовий) орган зі свого складу. Так відбувається у деяких штатах США і в Канаді. За відомою системою «слабий мер - рада» мер обирається саме зі складу ради. Обраний за цією системою мер (США) наділяється лише представницькими і контролюючими функціями, а управління місцевими справами здійснюється через галузеві комітети. Саме тому мер і називається «слабким», адже він не бере безпосередньої участі і не несе відповідальності за реалізацію усієї місцевої політики.

Аналогічна практика існує й у деяких землях ФРН, де місцевий виконавчий орган - бургомістр - теж обирається радою і є її головою. Водночас він є не лише вищою посадовою особою місцевого самоврядування, а й наділений одночасно повноваженнями голови уряду відповідної землі. Це надає йому право опротестовувати рішення ради і у цьому зв'язку призупиняти їх виконання [82].

У Великобританії одноособовий виконавчий орган муніципальної ради - голова - та адміністративно-територіальних одиниць зі статусом міста - мери і лорд-мери - обираються кожного року і як «слабкі» мери у США, насправді не мають реальних виконавчих функцій. Вони виконують роль головуючого на засіданнях ради та представницькі функції поза її межами.

В Індії рада муніципальної корпорації обирає свого голову (мера) і його заступника зазвичай на один рік. Мер є переважно номінальним главою корпорації з виконанням представницьких функцій. Реальна ж виконавча влада зосереджена в руках представника державної адміністрації - комісара

корпорації, який призначається урядом відповідного штату. В індійських муніципальних радах виконавча влада ділиться між головою та секретарем, який призначається урядом штату. У деяких штатах секретар призначається радою, але за згоди уряду штату [96].

Формування одноособових виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом обрання зі складу представницького органу здійснюється й в інших країнах Європи (Іспанія, Данія тощо), країнах латинської Америки (Мексика), а також у деяких країнах Сходу (Єгипет).

Інституалізація місцевого самоврядування не обмежується лише формуванням одноособових виконавчих органів. Поширеним у світовій практиці є досвід формування й колегіальних виконавчих органів. Найвідомішою практикою формування колегіальних виконавчих органів є «радянська» модель місцевого управління. У такому випадку ради народної влади з числа своїх членів формують виконавчий комітет, який зі свого складу обирає голову, його заступника і секретаря, а ті, своєю чергою, затверджуються відповідною радою і є одночасно головою, заступником голови та секретарем самої ради.

Формування виконавчих органів за форматом «радянської» моделі місцевого управління у сучасному державотворенні майже не трапляється. На сьогодні воно є характерним лише для поодиноких держав радянського спрямування і в різних модифікаціях поширене в Китаї, КНДР і на Кубі [97]. Так, згідно із Законом Китайської Народної Республіки «Про організацію місцевих зборів народних представників та місцевих урядів різних ступенів» 1979 р. (ст. 48), виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди. Вони відповідальні перед представницькими органами відповідних ступенів та державними адміністративними органами вищого рівня. Їх роботою керують губернатори провінцій, голови автономних районів, мери міст, начальники округів, начальники повітів, начальники районів, волосні старшини та сільські старости [98]. Така наскрізна підпорядкованість виконавчих органів

насправді зайвий раз вказує на доволі умовне поняття «місцевого самоврядування» у «радянській» моделі місцевого управління.

Проте досвід формування колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування свідчить про його значне поширення й у розвинених країнах Європи та світу (Бельгії, Нідерландах, Данії, Італії, Німеччині, Португалії, Швеції тощо). У Португалії колегіальні виконавчі органи формуються представницькими органами трьох рівнів - парафії, муніципалітета адміністративної області. До того ж до виконавчого органу на рівні області - обласної жунти - приставлений Радою Міністрів свій представник, чия компетенція поширюється на усі виконавчі органи, що існують на відповідній території [88, с. 504]. У Бельгії та Нідерландах специфіка формування колегіального виконавчого органу полягає у тому, що члени його обираються з числа муніципальної ради, а у великих містах мер (бургомістр) за поданням тієї ж ради призначається главою держави.

Існує також практика, за якою формування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється безпосередньо населенням. Так, в Японії конституційно обумовлено, що «...головні посадові особи органів публічної влади, члени їх зборів та інші визначені законом місцеві посадові особи обираються населенням, яке проживає на території відповідних місцевих органів публічної влади, шляхом прямих виборів» [99]. Треба зазначити, що до «головних посадових осіб» публічної влади в Японії належать губернатори в префектурах, мери в муніципалітетах і старости у селах [96]. У багатьох великих містах США виконавчий орган місцевого самоврядування формується за системою «сильний мер - рада», основою якої є принцип єдиноначальності. Згідно із цим принципом обраний населенням мер самостійно вирішує переважну більшість питань поточного управління, відповідає за стан та виконання місцевого бюджету, призначає та звільняє муніципальних службовців, наділений правом так званого відкладального вето на рішення муніципальної ради тощо. «Сильним» мера роблять не лише широкі повноваження в організації життєдіяльності, а й те, що він має

можливість на свій розсуд формувати команду помічників-професіоналів і на практиці впливати не лише на формування і реалізацію політики представницького органу.

Зарубіжний досвід організації конституційно-правового забезпечення, організаційного структурування системи та інституціювання органів місцевого самоврядування вказує на партнерське ставлення інституту держави до місцевого самоврядування. Держава вбачає у ньому рівноправного партнера у питаннях децентралізації державного управління і потужного суб'єкта у побудові демократичного ладу. Досвід гарантування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах потребує подальшого вивчення, узагальнення і трансформування у вітчизняну практику.

Висновки до розділу 2

Сьогодні становлення системи муніципальної влади в зарубіжних країнах характеризується наступними принциповими моментами:

1. Обґрунтовано, що найважливішим джерелом муніципального права країн Європи, «квінтесенцією» загальноєвропейських принципів місцевого самоврядування є Європейська Хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі 15 жовтня 1985 року.

Так, Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює рамкові норми міжнародного характеру, без визнання державами яких і закріплення у внутрішньому законодавстві, їх виконання, важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств, їх представницьких органів як основи демократичного устрою, про гармонізацію національного законодавства в цій сфері і, отже, про домінування інтеграційних тенденцій у Європі. Активне співробітництво з РЄ, ОБСЄ, ЄС та іншими організаціями дозволять Україні створити ефективний інструментарій демократичних правових реформ, наблизити органи влади і населення до європейських правових цінностей.

2. Проаналізовано конституції держав світу (Австрії, Бельгії, Нідерландів, Італії, Португалії, Іспанії, Японії, Швеції, Франції, Фінляндії, Греції, Данії, Великобританії, США, Канади, Мексики, Єгипту, Китаю, КНДР, Куби та ін.) слід зазначити, що закріплені в них основні положення стосуються функціонування місцевого самоврядування, а саме: головні принципи організації місцевого самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування, основи його компетенції, внутрішньої структури; роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства;

адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо).

3. Визначено, що муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. В свою чергу зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування дозволяє зробити загальний висновок про те, що більшість держав світу вбачає у органах місцевого самоврядування рівноправного партнера у питаннях децентралізації державного управління і потужного суб'єкта у побудові демократичного ладу.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ

3.1. Основні тенденції розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

Минуле століття відзначилось декількома хвилями адміністративно-територіальних перетворень: перша - на початку ХХ ст., пов'язана з вирішенням проблем масової урбанізації, охопила такі країни, як Австрія, Великобританія, Франція, Данія, країни Бенілюксу, друга - після Другої світової війни мала два основні напрямки: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що відбулося, зокрема, в Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині, а також усунення регіональних диспропорцій, проведене у Німеччині, Італії, Великобританії та ін. країнах, третя - у 70-80-х рр. стосувалася усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень і здійснювалася у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [100].

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ ст. Основними напрямками її виступають регіоналізація, укрупнення територіальних одиниць, децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування, розвиток міжмуніципального співробітництва, формування дієздатного місцевого самоврядування. Вбачається доцільним розглянути кожен із вищезазначених напрямів окремо:

1. Регіоналізація. Для запобігання негативному впливу глобалізації Рада Європи рекомендує всім державам-членам визнати всезростаючу роль регіонів у вирішенні економічних проблем розвитку держави, сприяти політиці регіоналізації, яка повинна бути направлена на розширення

повноважень регіонів, на представлення їм необхідних важелів та засобів стимулювання економічного розвитку та партнерства з іншими регіонами, з тим, щоб вони могли швидше адаптуватися до нових соціально-економічних умов, що сформувалися внаслідок глобалізації. З підписанням Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади, який стосується міжтериторіального співробітництва [101] в основному було завершено введення понятійного апарату для цієї сфери діяльності.

Так, у Конвенції транскордонне співробітництво визначається як «...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей».

Однак у міжнародні відносини можуть вступати, в залежності від національного законодавства, не лише регіони, які знаходяться безпосередньо після центрального уряду, а й інші територіальні утворення та органи самоуправління нижчих рівнів і не обов'язково сусідні території (транскордонне співробітництво). «Міжтериторіальне співробітництво» означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами та органами влади двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми органами влади, включаючи укладання між територіальними общинами та органами влади інших держав угод про співробітництво [101].

Таким чином, найбільш широким поняттям є міжтериторіальне співробітництво, яке визначає право будь-якого територіального органу влади співпрацювати з будь-якими відповідними територіальними органами влади інших держав (для України - АРК, області, райони, селищні ради, міста). Угода про транскордонне співробітництво може передбачати

створення органу транскордонного співробітництва (наприклад, єврорегіону, структурного підрозділу органів влади тощо).

Таким чином, єврорегіони - це одна з організаційних форм транскордонних відносин, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів - на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво - місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології. Так, транскордонна співпраця в єврорегіонах може здійснюватися між органами влади одного рівня (наприклад, у Карпатському єврорегіоні, створеному 14 лютого 1993 р., з українськими областями співпрацюють відповідні адміністративні одиниці Польщі, Румунії, Угорщини й Словаччини).

Прикладом різнорівневого транскордонного партнерства є єврорегіон Маас - Рейн, в якому бельгійські й голландські провінції співпрацюють з асоціацією німецьких муніципалітетів «Регіо Аахен» та німецькою комуною Бельгії. Європейський Союз заохочує транскордонне співробітництво, зокрема, через програми «ФАРЕ» (один з трьох фінансових інструментів Європейського Союзу разом із «САПАРД» та «ІСПА» на допомогу країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу до ЄС) тощо [102].

2. Укрупнення територіальних одиниць. Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині ХХ ст. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40 %, Німеччина - на 41 %, Швеція - 74%, Данія - 75%, Об'єднане Королівство - на 79%.

У сучасній адміністративно-територіальній організації публічної влади в європейських країнах проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і задач зберігає актуальність як для країн сталої системи місцевого

самоврядування, так і тих, що відносно недавно стали на шлях розбудови даної форми публічної влади. У Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 - менше 50 осіб. Великі розбіжності у чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя у комунах. Особливо гостро дана проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи.

На початку 1970-х рр. на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині - 2,2, Чехословаччині - 2,8 рази. На початку 1990-х у більшості цих країн відбулися зворотні процеси - подрібнення територіальних одиниць як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 рази, в Чехії - майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20%.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. Причому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, у той час як деякі застосовують їх на альтернативній основі. Наприклад, у Фінляндії примусових об'єднань не проводилося з 1917 р.

Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун.

Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана й Чехією, але відчутних результатів вона поки що не надала. Зараз це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів. Близько 80% муніципалітетів мають населення менше 1 000 осіб. 5 566 муніципалітетів є сільськими (89,1 %), у той час як проживають у них лише

28,3 % жителів країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації числа базових одиниць урядом були здійснені кроки правового характеру: у 2005 р. створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, тобто більш ніж на 70% від загального числа муніципальних утворень, у 2010 р. їх кількість зросла до 570.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з їх фінансовим заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення. З цього питання маємо Рекомендації по проведенню адміністративно-територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету РЄ з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» (Страсбург, 17 грудня 2002 р.). Вони були підготовлені на основі аналізу адміністративно-територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії та України).

Проте територіальна основа місцевого управління розвивається не лише у напрямку її укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, але й у бік формування дрібніших одиниць. Це пов'язано у першу чергу із забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також забезпеченням субсидіарності у механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя. Відтак, у багатьох країнах формуються органи громадського самоврядування без власних повноважень і

бюджетів на мікрорівні, всередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії, сільради в німецьких землях, підради Болгарії).

3. Децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування. Децентралізація означає передачу частини повноважень держави юридичним особам (наразі - територіальним утворенням). Процес децентралізації спрямований на наближення процесу прийняття рішення до громадянина. Наділяючи територіальні утворення новими повноваженнями, громадяни можуть розраховувати на збільшення свого впливу на вирішення питань місцевого значення через свою участь в роботі органів місцевого самоврядування, обраних демократичним шляхом. У цьому полягає логіка місцевої демократії, яка лежить в основі процесу децентралізації.

Так, децентралізація у Франції почалася з прийняттям законів Дефферре 1982 р., спрямованих на реалізацію декількох заходів: скасування адміністративного нагляду; передача виконавських повноважень на рівні департаменту від префекта президенту генеральної ради; виділення регіону в самостійне територіальне утворення. По закінченні першого етапу на наступний рік було прийнято безліч законів для передання повноважень (і коштів) територіальним утворенням. Друга хвиля децентралізації почалася в 2003 р. з проведення урядом Раффарена конституційної реформи, що закріпила децентралізовану організацію Франції та принцип самоврядування територіальних утворень, і була продовжена передачею нових повноважень.

Передача повноважень територіальним утворенням проводиться відповідно до двох принципів:

а. Принцип «блоку повноважень» передбачає наділення територіальних утворень власними повноваженнями (винятковими) за сферами діяльності. Так, наприклад, у сфері управління освітніми установами регіон був наділений повноваженнями з управління ліцеями, департамент - коледжами і комуни - початковими школами.

б. Крім передачі «блоків повноважень», держава наділила кожен тип територіальних утворень «загальними повноваженнями». На ділі це означає,

що кожне територіальне утворення може прийняти на себе будь-які повноваження з питань, що знаходяться у сфері його відання. Так, комуна відповідає за «питання місцевого значення». Саме виходячи з цього принципу, деякі питання (наприклад, у сфері культури) можуть перебувати у спільному віданні територіальних утворень декількох рівнів. Однак передача повноважень територіальним утворенням не стала б справжньою децентралізацією без гарантії самостійного управління територіальних утворень. На основі цього принципу територіальні утворення управляються самостійно, без нагляду як з боку держави, так і з боку іншого територіального утворення. Саме тому принцип самоврядування, зафіксований у ст. 72 Конституції, є основою процесу децентралізації. Аналогічні процеси відбуваються в більшості країн [103].

4. Розвиток міжмуніципального співробітництва. Право місцевих співтовариств (комун) на співпрацю при здійсненні їх повноважень, у тому числі на вступ в рамках закону в асоціації з іншими місцевими громадами (комунами) для вирішення завдань, що становлять спільний інтерес, зафіксовано в ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування.

У цілому, в зарубіжній практиці існує ряд форм чи способів організації міжмуніципальної взаємодії: добровільна співпраця, міжмуніципальні угоди, перерозподіл повноважень на субнаціональному (регіональному) або загальнонаціональному рівні. Асоціативні форми міжмуніципальної взаємодії отримали за кордоном найбільший розвиток, причому асоціації та ради створюються в зарубіжних країнах не стільки з метою захисту політичних прав і просування їх інтересів (хоча це і є актуальним), скільки для: розвитку управлінських технологій (створення різних органів, від координуючих до керуючих); захисту професійних інтересів муніципальних служб (наприклад, асоціація пожежних бригад у Фінляндії); об'єднання ресурсів муніципалітетів у формі різних комерційних і некомерційних господарюючих суб'єктів при асоціаціях для надання послуг муніципалітетам [104].

У різних країнах існують різні форми міжмуніципального співробітництва. Так, наприклад, у Данії та Німеччині - спільні адміністрації, які здійснюють контроль за якістю харчових продуктів, реалізують заходи зі створення робочих місць для молоді, створення звалищ та відстійників для збору відходів нафтопродуктів і хімічних відходів, організації громадського транспорту тощо; у Фінляндії - міжмуніципальні ради, які співпрацюють з питань створення мережі лікарень та санаторіїв, електро- та водопостачання, професійної освіти тощо; у Франції, Австрії, Іспанії - співтовариства (комун, агломерації, міські співтовариства), які створюються з метою активізації економічного розвитку муніципалітетів через розробку та реалізацію спільних проектів розвитку, тощо [105].

5. Формування дієздатного місцевого самоврядування. Важливе значення має тенденція на підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Донедавна в європейських країнах були поширеними у сфері місцевого самоврядування такі характеристики:

- а) високий рівень державних субсидій;
- б) велика кількість цільових субсидій;
- в) детальна регламентація і контроль за використанням грошей;
- г) проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого

самоврядування.

З метою посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування були започатковані реформи. Наприклад, у Швеції більша частина функцій соціальної держави реалізується на рівні комун або ленів. Комунальні видатки і видатки ленів співвідносяться 70 до 30. У 2005 р. у Швеції було змінено механізм субсидування. Державні асигнування тепер розраховуються таким чином, щоб нівелювати різницю в розмірі податкової бази між різними муніципалітетами із розрахунку на 1 жителя. Метою таких асигнувань є вирівнювання обсягу та якості послуг, які надаються

муніципалітетами своїм жителям, щоб їх якість не залежала від територіальної приналежності. Результатом реформи в Данії є:

- а) високий рівень самофінансування;
- б) зменшення кількості цільових субсидій;
- в) більше економічних обов'язків і тісніший зв'язок між компетенцією і економічною відповідальністю;
- г) зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності.

У Франції основною метою реформи було надання децентралізованим рівням управління високого ступеня автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад. Адміністративна опіка зникла, її замінено на «апостеріорний правовий контроль» [106].

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

Надамо основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління [107, с. 297; 108, с. 284; 109, с. 17]:

- Англосаксонська модель місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада, Нова Зеландія, Австралія). Для цієї моделі характерним є: високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над

органами місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях).

- Континентальна модель місцевого самоврядування (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія). Характерним є поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування; певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою; обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

- Змішана модель місцевого самоврядування (Німеччина, Австрія). Для цієї моделі характерним є те, що у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації.

В той же час, зауважимо, що реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Тому, розглянемо досвід проведення децентралізації в країнах Східної та Західної Європи: Італії, яка здійснила ці реформи в середині ХХ ст., та Польщі і Латвії, які мали тривалий досвід централізованого управління.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних дисбалансів. До компетенції провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами. Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло.

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до складу розвинених країн світу, для яких характерна множинність місцевих податків, що включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний і т. д), групу прямих податків на доходи

(прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита. Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні.

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства. Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства.

Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість. У процесі проведення централізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету. Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні територіальних громад.

Експерти сходяться на тому, що саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку. Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення.

Проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Цікавим є також досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах Прибалтики.

На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень. У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями:

юридичний, адміністративно-територіальний та фіскальний. Кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими.

Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування. Незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій.

Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню. Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції. На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково.

Незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис, за економічним потенціалом посідає четверте місце в світі. У 2002 році Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. З одного боку, це сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто, створює умови для саморозвитку.

Загалом державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування.

Децентраційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентрації є такі: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентрації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на

макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Дослідження експертами специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчать, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни.

Але, в той же час зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Тому, на основі аналізу зарубіжного досвіду можна визначити основні ознаки, що притаманні децентралізації в європейських країнах, а саме: демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії; максимально ефективно вирішення місцевих проблем; свобода через місцеву та регіональну автономію; забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності; економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

3.2. Особливості реалізації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні

Розвиток місцевого самоврядування як ефективною і максимально наближеною до людей місцевої влади є одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративної реформи, становлення України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації, деконцентрації, на думку С. Байрак, неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та

культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України, побудови місцевої влади на засадах демократії [110, с.85].

В свою чергу доктор юридичних наук О. Скрипнюк вказує, що завдяки забезпеченню та реалізації реформи місцевого самоврядування вирішуються такі важливі цілі як: досягнення належного та ефективного розподілу повноважень між центральною владою та конкретними адміністративно-територіальними одиницями на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності; створення ефективної та стабільної системи функціонування територіальних громад та їх органів, забезпечення прозорості цієї діяльності, мінімізація умов для корупції; створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів; надання більшості адміністративних послуг на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць; формування дієвих місцевих бюджетів; створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад [111, с.10].

Важливим при здійсненні реформ у муніципальній сфері, за С. Серьогіним, є дотримання Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого

самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [112].

Розглядаючи перспективні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні С. Тимовесв відзначає необхідність врахування досвіду розглянутих країн (як позитивного, так і негативного характеру). Аналізуючи останній, він вбачає перспективи у запровадженні: обов'язковості голосування із зазначенням відповідних санкцій за неучасть та зменшення кількості депутатів, оскільки у прийнятті рішень ставка повинна робитись на якість, а не на кількість (Бельгія); вибори до представницьких органів місцевого самоврядування регіонального рівня за мажоритарною системою з частковою заміною депутатів (Франція); незалежність місцевих бюджетів у поєднанні зі свободою діяльності зі збереженням за державою контролюючої функції (Польща); створення органу загальнодержавного рівня у справах місцевого самоврядування із представників територіальних громад; підтримка органів самоорганізації населення й спонукання людей до вирішення питань місцевого значення; відповідальність за прийняття незаконних рішень, зі діяльність чи бездіяльність, в наслідок якої заподіяно шкоди іншій стороні (Білорусь); фінансова звітність політичних партій для забезпечення реального контролю за їх діяльністю (Грузія) [113].

Аналізуючи позитивні наслідки успішних адміністративних реформ у поляків та прибалтів, Т. Андрієвський наголошує на необхідності персональної відповідальності за свою роботу [114], що має стати одним із перспектив у розвитку регіонів та процвітання нашої держави.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

– розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Загалом варто відмітити, що згідно із положеннями Хартії та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, важливими ознаками повноцінності місцевого самоврядування є їх правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія).

Зупинимось дещо детальніше на практичній реалізації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні, а саме: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія)

А. Суть правової автономії полягає у тому, що місцеве самоврядування, його органи мають свої власні повноваження, визначені Конституцією України або законами. Ці повноваження, як зазначено в Хартії, мають бути повними та виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. Орган місцевого самоврядування повинен мати повну свободу дії в межах своїх повноважень (ст. 4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, ст.3 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування).

В Україні законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

У квітні 2014 року за ініціативи тодішнього Віце-прем'єр-міністра - Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Володимира Гройсмана Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувавши пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.
- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування.
- Закон «Про співробітництво територіальних громад». Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.
- Закон «Про засади державної регіональної політики».
- Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства».
- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази очікується прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування,

підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад. Запровадить принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у земельних відносинах, надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- «Про міські агломерації». Визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

Б. Суть організаційної автономії полягає в тому, що органу місцевого самоврядування має бути гарантована можливість самостійно встановлювати свою структуру, яка б забезпечувала йому ефективне управління. У міжнародно-правових документах з питань місцевого самоврядування передбачається також, що цей орган не підпорядковується іншим органам, а

контроль за його діями припускається лише для забезпечення законності та додержання конституційних принципів місцевого самоврядування (ст. 6,8 Європейської Хартії, ст.5,7 Всесвітньої декларації).

Зарубіжний досвід засвідчує що системна організація місцевого самоврядування значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою, хоча існують деякі особливості вирішення цих питань у зарубіжних країнах.

Європейська практика організації та конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування свідчить про наявність декількох інституційних рівнів.

Перший рівень – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади, комуни). Зокрема у ст.ст. 72–75 Конституції Французької Республіки (із змінами і доповненнями) регламентується правовий статус територіальних колективів (комун, департаментів, регіонів, колективів зі спеціальним статусом і заморських колективів) [115].

Відповідно до ст. 16 польської Конституції, територіальні громади в Польщі – це сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу. Базовою одиницею територіального самоврядування на конституційному рівні визнана гміна, інші одиниці місцевого чи регіонального самоврядування визначаються законом (ст. 164 Конституції Республіки Польща) [116, с. 47].

Згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України, територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Нагадаємо, що Верховна Рада України 31 серпня 2015 року попередньо схвалила проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. (далі – Проект), який передбачає таку редакцію ч. 2 ст. 140: «Територіальну громаду складають мешканці поселення чи поселень відповідної громади» [117].

Отже, у Проекті поряд із терміном «територіальна громада» як первинний суб'єкт місцевого самоврядування вживається термін «громада» як первинна одиниця в системі адміністративно-територіального устрою України. Нагадаємо, що, згідно з ч. 1 ст. 133 Проекту «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони». У наступних частинах нової редакції ст. 133 зазначено, що громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України, декілька громад становлять район, Автономна Республіка Крим та області є регіонами України, особливості Києва та Севастополя визначаються окремими законами [117].

Як другий інституційний рівень місцевого самоврядування в країнах Європи можна розглядати систему органів (ради (асамблеї), бургомістр (мер), виконавчі органи).

Так, згідно з ст. 117 Конституції Австрійської Республіки як органи громади повинні у будь-якому випадку діяти: 1) рада громади (представницький орган); 2) правління громади (а в містах, які мають самостійний статус, – міський сенат); 3) бургомістр [116, с. 47].

Європейські країни здійснюють постійний пошук нових організаційних моделей місцевого самоврядування й управління, проводячи експерименти в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Щодо України, то проблемним питанням є наявний нині «дивний» симбіоз муніципальних (місцевих рад) і державних (місцевих державних адміністрацій) структур, що спричиняє лише ілюзію самоврядування на регіональному рівні (районному й обласному) та гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад і розвиток місцевого самоврядування в нашій державі.

Вирішення цієї проблеми вбачається у створенні на базі районних та обласних державних адміністрацій виконавчих органів місцевого самоврядування.

Нагадаємо, що проект конституційних змін (щодо децентралізації влади) передбачає створення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях для здійснення управлінських функцій, які нині належать місцевим державним адміністраціям (ч. 7 ст. 140 Проекту) [117]. Сподіваємося, що вказані зміни після їх прийняття, дадуть змогу вирішити проблему дуалізму муніципальної та державної влади на регіональному рівні місцевого самоврядування в Україні.

Наступним інституційним рівнем організації місцевого самоврядування в європейських країнах є міжмуніципальні об'єднання.

Так, відповідно до ст. 116а Конституції Австрійської Республіки, для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватися на основі угод у союзи громад. Організацію союзів громад повинно врегульовувати законодавство землі, передбачаючи водночас такі органи, як збори союзу та староста союзу.

В союзах громад має бути прийняте положення про вступ і вихід громад, а також про розпуск союзу громад [116, с. 48].

Варто зазначити, що в Україні прийнятий 5 лютого 2015 р. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [118] сформував нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування, коли створення нових об'єднаних спроможних громад відбувається за їх участю [119, с. 233].

Так, станом на початок серпня 2018 року в Україні створено вже 831 об'єднана територіальна громада (ОТГ), з яких 126 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3796 колишніх місцевих рад. Більше 7 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. В селах ОТГ працюють вже 777 старост, ще майже 1,8 тисяч осіб виконують обов'язки старост. Зокрема, найбільшу кількість ОТГ створено у Дніпропетровській (60

ОТГ), Житомирській (45 ОТГ), Запорізькій (43 ОТГ), Тернопільській (42 ОТГ), Волинській, Полтавській та Хмельницькій (по 41 ОТГ), Чернігівській (37 ОТГ), Вінницькій та Львівській (по 35 ОТГ), Сумській (29 ОТГ), Миколаївській, Одеській, Рівненській та Чернівецькій (по 28 ОТГ), Херсонській (27 ОТГ), Черкаській (26 ОТГ), Івано-Франківській (25 ОТГ), Кіровоградській та Харківській (16 ОТГ) областях. Сумарна частка перших чотирьох із зазначених регіонів становить чверть (27 %) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Донецька (10 ОТГ), Київська та Луганська (по 9 ОТГ), Закарпатська (6 ОТГ) області. Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад передусім обумовлена: по-перше, багатоетапністю процесу створення ОТГ; по-друге, різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в регіонах до запровадження реформи децентралізації.

В свою чергу, якщо орієнтуватися на виборче законодавство, то чергові вибори у жовтні 2020 року мають стати своєрідним завершенням об'єднання громад. Отже, якою буде загальна кількість ОТГ в Україні подивимось у 2020 році. Безсумнівним фактором, що суттєво вплине на об'єднання громад будуть президентські та парламентські вибори 2019 року. Саме від розстановки сил та позицій залежатиме наявність «кредиту довіри» громадськості.

Тому для завершення процесу об'єднання територіальних громад наступними кроками має стати: подальше укрупнення районів з урахуванням процесу формування ОТГ та утворених адміністративних округів; децентралізація (деконцентрація) повноважень від центральних органів виконавчої влади шляхом перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; законодавче закріплення нового адміністративно-територіального устрою на рівні громад та районів шляхом набуття чинності закону про адміністративно-територіальний устрій; формування місцевих органів

виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування відповідно до нової територіальної основи та визначених новим законодавством повноважень; завершення формування новоутворених органів місцевого самоврядування шляхом завершення формування комунальної власності новоутворених громад та формування/розмежування спільної власності територіальної громади на рівні районів та областей [120].

Зауважимо, що одним із найперспективніших кроків підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад є створення працездатного механізму їх співробітництва шляхом делегування територіальним громадам виконання окремих завдань у певних галузях господарства; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління тощо.

Аналізуючи цей механізм інтеграції громад між собою можна констатувати, що стан укладання договорів про міжмуніципальне співробітництво є вкрай нерівномірним, зокрема, беззаперечним лідером у цьому процесі є Полтавська область (283 територіальні громади скористалися міжмуніципальним співробітництвом), в свою чергу у Київській, Чернівецькій та Закарпатській області учасниками співробітництва є по 5 рад, а в Рівненській та Херсонській області лише по 2 ради. Водночас у двох областях (Донецькій, Луганській та Миколаївській) не укладено жодного договору про співробітництво [121].

В. Матеріально-фінансова автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для виконання своїх функцій (ст. 9 Європейської Хартії, ст. 8 Всесвітньої декларації) [122].

Завдяки змінам до Бюджетного та Податкового кодексів України відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн в 2017 році. Частка

місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%).

Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

Запорукою майбутнього розвитку об'єднаних територіальних громад має стати використання інструментів фінансової децентралізації. Так, об'єднані територіальні громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет [123].

Бюджетна децентралізація в разі збільшила фінансовий ресурс, який залишається в громадах. За даними уряду, власні доходи місцевих бюджетів від 2014-го по 2017 рік зросли на понад 100 млрд гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього значення по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з

минулим роком збільшилися у 1,5 разу. Кожного року збільшуються субвенції з державного бюджету для формування інфраструктури в ОТГ. У 2017 році субвенція на потреби розвитку інфраструктури становила 1,5 млрд грн, а в 2018 році на ці цілі уряд заклав 1,9 млрд грн. За ці кошти у минулому році 366 ОТГ реалізували 2046 проектів. [124].

Також у результаті децентралізації окрім зростання власних фінансових об'єднані територіальні громади мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку, а саме:

- здійснення зовнішніх запозичень;
- самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ;
- право на самостійне визначення містобудівної політики;
- право розпоряджатися землями за межами населених пунктів;
- право надання базових адміністративних послуг (реєстрація нерухомості, бізнесу, місця проживання особи тощо).

Підсумовуючи практику впровадження європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні через призму реалізації найважливіших ознак повноцінності місцевого самоврядування згідно із положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, а саме: правову, організаційну та матеріально-фінансову автономія можна зробити певні висновки:

По-перше, сьогодні в Україні сформований і діє основний пакет нового законодавства, який завдяки ухваленню низки законів, зокрема, Закону «Про засади державної регіональної політики», Закону «Про співробітництво територіальних громад», Закону «Про добровільне об'єднання громад», сприяє реалізації прийнятої Концепції реформи, а отже українці отримали достатню нормативну базу для якісного функціонування територіальних громад, розподілення бюджетних коштів та ресурсів тощо.

По-друге, у ході децентралізації, розпочатої Урядом з ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації

влади, вже утворено 831 об'єднаних громад, до складу яких увійшли майже 3 тисячі сільських, селищних, міських рад. Ці громади стали важливими суб'єктами розвитку України.

По-третє, відбулось суттєве зростання місцевих бюджетів завдяки фінансовій децентралізації. Так, саме фінансова реформа надала нові фінансові можливості для розвитку українських міст і сіл, для посилення спроможності громад, а отже і для поліпшення рівня послуг мешканцям.

Успіхи реформування місцевого самоврядування свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Таким чином, результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

Висновки до розділу 3

Проведене дослідження практичних аспектів реалізації міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні дозволило розробити наступні практичні рекомендації та оцінити можливість їх впровадження:

1. З'ясовано, що для сучасної адміністративно-територіальній організації публічної влади в європейських країнах характерними є процеси регіоналізації, укрупнення територіальних одиниць, децентралізації та реформування системи органів місцевого самоврядування, розвиток міжмуніципального співробітництва, формування дієздатного місцевого самоврядування.

2. Акцентовано увагу на тому, що сьогодні саме асоціативні форми міжмуніципальної взаємодії отримали за кордоном найбільший розвиток, причому асоціації та ради створюються в зарубіжних країнах не стільки з метою захисту політичних прав і просування їх інтересів, скільки для: розвитку управлінських технологій (створення різних органів, від координуючих до керуючих); захисту професійних інтересів муніципальних служб (наприклад, асоціація пожежних бригад у Фінляндії); об'єднання ресурсів муніципалітетів у формі різних комерційних і некомерційних господарюючих суб'єктів при асоціаціях для надання послуг муніципалітетам.

3. Розглянувши досвід проведення децентралізації в країнах Східної та Західної Європи можна говорити про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн, що перебувають у процесі здійснення широкомасштабних трансформацій державотворення (а саме Україна перебуває у цьому процесі), децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства що надає значний потенціал та

перспективи для місцевого розвитку. Зауважимо, що специфіка впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчать, що досвід кожної з них є унікальним та відображає особливості розвитку окремої країни.

4. З'ясовано, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д.

5. Виокремлено основні ознаки, які притаманні децентралізації в європейських країнах, а саме: демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії; максимально ефективно вирішення місцевих проблем; свобода через місцеву та регіональну автономію; забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності; економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

6. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн у проведенні муніципальних реформ виокремлено головні досягнення реформування місцевого самоврядування в Україні:

По-перше, сформований і діє основний пакет нового законодавства, а саме: Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України; Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закон «Про співробітництво територіальних громад»; Закон «Про засади державної регіональної політики» ; Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Подальшого розвитку законодавчої бази очікується прийняття таких важливих законів: «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Про засади адміністративно-територіального устрою України»,

«Про міські агломерації» Закони щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад, розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні, державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та ін.

По-друге, сьогодні органам місцевого самоврядування гарантована можливість самостійно встановлювати свою структуру, яка б забезпечувала йому ефективне управління. У цьому контексті місцеве самоврядування в Україні представлено територіальними громадами - первинними суб'єктами місцевого самоврядування та об'єднаними територіальними громадами - міжмуніципальними об'єднаннями. Встановлено, що проект конституційних змін (щодо децентралізації влади) передбачає створення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях для здійснення управлінських функцій, які нині належать місцевим державним адміністраціям

По-третє, завдяки змінам до Бюджетного та Податкового кодексів України органи місцевого самоврядування отримали право на володіння і розпорядження власними коштами.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1) Визначено, що процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі виявився відбитком інтеграційних процесів, що відбуваються на території західноєвропейських держав. Ці процеси розпочалися ще з 1949 р., з моменту створення Ради Європи, що об'єднує сьогодні 43 держави континенту. Особливостями міжнародних стандартів у цій сфері є перш за все те що вони регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування скільки вироблені разом державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Слід також відмітити що з позиції нормативного зобов'язання міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, який встановлює правила, що визнаються більшістю держав.

2) З'ясовано, що до міжнародних стандартів належать міжнародно-правові норми, що регламентують основні принципи, форми і методи здійснення муніципальної діяльності, прийняті державами світу в рамках міжнародних, міждержавних органів та організацій. Ці організації та органи діють на загальносвітовому рівні (Всесвітній Союз органів місцевого самоврядування), в рамках інституцій Європейського Союзу (зокрема, Комітет регіонів), Ради Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародних об'єднань органів місцевого і регіонального самоврядування. Вони розробляють та приймають різноманітні документи: хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації, які стосуються різних сфер локальної

демократії, муніципальної діяльності: транскордонного співробітництва, застосування принципу субсидіарності, участі уповноважених з прав людини (омбудсманів) на місцевому і регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансових ресурсів органів місцевої влади, участі громадян у місцевому політичному житті, комунальної власності у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, неурядових організацій в системі місцевої і регіональної демократії, участі громадськості у справах місцевого значення і виборах тощо

3) Проаналізовано основний міжнародний документ країн-членів Ради Європи — Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., яка містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад. У літературі цей документ характеризують як «стандарт місцевої демократії для країн-членів Ради Європи», «еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування для держав-членів європейської співдружності»

4) Визначено, що реформування місцевого управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувається під впливом регіональної політики ЄС, яка передбачає послаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу і посилення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС. Передумовами проведення реформ у зарубіжних країнах є неоднаковий рівень соціально-економічного розвитку окремих регіонів, недостатній рівень керованості ними, низькі темпи формування розвинутого громадянського суспільства, приведення систем місцевого самоврядування до стандартів ЄС. Вибір пріоритетних напрямів у проведенні реформування місцевого самоврядування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традицій кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління.

5) Обґрунтовано, що важливим для України є досвід децентралізації органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. А саме,

європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися виключно на місцевому рівні. У світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

б) Проаналізовано тенденції розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах у минулому столітті та виокремлено основні хвилі адміністративно-територіальних перетворень організації публічної влади: перша - на початку ХХ ст., пов'язана з вирішенням проблем масової урбанізації; друга - після Другої світової війни мала два основні напрямки: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, а також усунення регіональних диспропорцій; третя - у 70-80-х рр. стосувалася усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень; четверта - новітня хвиля перетворень розпочалась на початку ХХІ ст. та характеризується таким основними напрямками як: регіоналізація, укрупнення територіальних одиниць, децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування, розвиток міжмуніципального співробітництва, формування дієздатного місцевого самоврядування.

Спираючись на аналіз зарубіжного досвіду зазначених вище трансформаційних процесів в європейських країнах можна констатувати, що на сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології організації публічної влади, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні, оскільки досвід кожної держави є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни.

7) На підставі аналізу конституцій різних держав світу визначено, що конституційно-правове регулювання питань місцевого управління та самоврядування є досить різноманітним, зокрема, в країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве управління досить докладно (Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть лише згадувати про нього (Німеччина) або взагалі не торкатися цього питання, залишивши регулювання місцевого управління суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія). Заслуговує на увагу той факт, що в основних законах таких унітарних держав (зокрема, Норвегії) про місцеве управління взагалі нічого не сказано. Лаконічні в цьому питанні конституції Франції, Князівства Андорри. Водночас у новітніх конституціях інших країн місцевому управлінню присвячені цілі розділи (Хорватія, Болгарія, Чехія тощо). Крім того, конституції Італії 1947 р. (статті 115,116,118,199), Іспанії 1978 р. (ст. 137) та інших держав виокремлюють і певні специфічні принципи, які не лише торкаються функціонування місцевих органів влади, а й проголошують цілковиту автономію як неодмінний атрибут управління на місцях. При цьому на основі аналізу зарубіжного досвіду організації конституційно-правового забезпечення, організаційного структурування системи та інституціювання органів місцевого самоврядування вказує на партнерське ставлення інституту держави до місцевого самоврядування. Тому, досвід гарантування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах потребує подальшого вивчення, узагальнення і трансформування у вітчизняну практику.

8) Загалом варто відмітити, що згідно із положеннями Хартії та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, важливими ознаками повноцінності місцевого самоврядування є їх правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія). Визначено, що реформа місцевого самоврядування, або децентралізація, яка запустилась навесні 2014 року має певні досягнення: схвалено ключові законодавчі ініціативи, які склали підґрунтя для створення ОТГ, а саме: реформовано міжбюджетні

відносини, децентралізовано повноваження у сфері будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку на основі принципів Європейського Союзу. Сьогодні ОТГ отримали додаткові повноваження та фінансові можливості, держава почала стимулювати створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) в ОТГ та формування власної системи охорони здоров'я та освіти.

Окрім фінансів, громади отримали додаткові повноваження - здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Також громади отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Відтепер органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати містобудівну політику. На рівень громад передано деякі повноваження центральних органів виконавчої влади з надання ключових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу та місця проживання.

9) Акцентовано увагу на тому, що розглядаючи перспективні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні вкрай необхідно врахувати досвід зарубіжних країн (як позитивного, так і негативного характеру). На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформи публічної влади в Україні:

– розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

– розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Акцентовано увагу на тому, що для завершення процесу децентралізації на порядку денному залишаються десятки законопроектів, які стосуються регулювання земельних відносин та права громад розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Також очікується прийняття законопроекту про муніципальну варту, проектів законів, які розмежують повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, інфраструктури між ОТГ, іншими органами місцевого самоврядування та виконавчою владою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрієвський Т. Децентралізація – запорука процвітання. *Вісник міністерства доходів і зборів України*. 2014. №36. С. 46-47.
2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17.
3. Батанов О. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. *Віче*. 2015. № 12. С. 18–22.
4. Байрак С. О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського нац. ун-ту ім. Л.Українки. Серія: Міжнародні відносини*. 2010. № 26. С. 83.
5. Власюк О.С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. №1. С. 5-18.
6. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. Київ, 2013. С.14.
7. Камінська Н.В., Бойко Г.В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. №4-5(292-203). С.77.
8. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України*. 2013. № 3-4. С. 349.
9. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1. С. 296 – 306.
10. Копейчиков В.В. Проблема самоврядування і її розв'язання в західних демократіях і в Україні: Лекція. Національна академія внутрішніх справ України, Київ, 2000. 32 с.

11. Кубай Т. Є. Актуальні проблеми становлення системи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. №2. С.7.
12. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Право України*. 2009. №4. С.132–139.
13. Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної влади в Україні на сучасному етапі. *Держава і право: зб. наук. праць*. 2014. Вип. 65: Юридичні і політичні науки. С. 314–321.
14. Носова В. М. Проблема становлення і розвитку муніципального процесу в Україні. *Держава і право: зб. наук. праць*. 2010. Вип. 48: Юридичні і політичні науки. С. 210.
15. Прієшкіна.О.В. Місцеве самоврядування та політична система України: взаємодія та розвиток. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С.163.
16. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування - це концепція плюс політична воля. *Віче*. 2008. №13-14. С.36.
17. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.
18. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4. С. 111-120.
19. Тимовєєв С. П. Перспективні напрями використання закордонного досвіду розбудови місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. №7. С.120-123.
20. Ярошенко І. В. Проблемні питання соціально-економічного розвитку регіонів України та пропозиції щодо їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади. *Бізнес Інформ*. 2015. № 12. С. 105 – 115.

21. Місцеве самоврядування. URL: <http://www.zoda.gov.ua/article/1291>
22. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн: навчальний посібник. Київ, 2008. 730 с.
23. Болотина Е. В. Зарождение муниципального управления во Франции. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 5. С. 20–23.
24. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посіб. (2-ге вид.). Київ, 1998. 186 с.
25. Копил Б. К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України: дис. ... к.держ.упр. Харків, 2011. 231 с.
26. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). Львів, 2002. С. 85.
27. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування *Юридична енциклопедія: в 6 т.* Київ: Наук. думка, 2001. Т 3. С. 731.
28. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України*. 1996. № 1. С. 58–61.
29. Штимпфл Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. Москва, 2013. 472 с.
30. Омельченко О. А. Развитие самоуправления в Германии в XIX в. *Институты самоуправления. Историко-правовое исследование*. Москва, 1995. С. 223–247.
31. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. Москва, 1992. 208 с.
32. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи: зб. наук. пр. НАН України. Київ, 2012. 465 с.
33. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу: дис. ... к.держ.упр. Дніпропетровськ, 2008. 200 с.

34. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... к.держ.упр. Харків, 2010. 217 с.
35. Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Ріо-де-Жанейро, 26.09.1985 року. *Місьцеве самоврядування*. 1997. № 1–2. С. 95–97.
36. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія, 1987). URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_761.
37. Европейская хартия городов II - Манифест новой урбанистики. URL: https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1293215&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679#P28_285
38. Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674
39. Социальная Хартия городов-членов Союза Балтийских городов, принята на IV Генеральной конференции СБГ. URL: www.ubc.net/commissions/Social_charters/SC_Russian.doc.
40. Sustainable Cities And Towns Campaign. URL: <http://sustainable-cities.eu/Aalborg-Charter-79-2-3-.html>.
41. Европейская хартия регионального/пространственного планирования; Торремолинская хартия. URL: <http://www.vasilieva.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/erchapregspatplann.htm>
42. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f>
43. Стамбульська декларація щодо населених пунктів, ухвалена II Конференцією ООН з населених пунктів у 1996 році (Стамбул, 3-14 червня 1996 року, Хабітат II). URL: <http://unhabitat.org>
44. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_849

45. Європейська декларація прав міст. URL: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>.
46. Декларація щодо регіоналізму в Європі. Асамблея Європейських Регіонів, 1996. 12 с.
47. Збірник «Нова державна регіональна політика в Україні». Київ, 2009. 232 с.
48. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. Київ, 2014. 414 с.
49. Статут Ради Європи: міжнар. док. від 05.05.1949. Київ: Офіційний вісник України. 2004. № 26. С. 215.
50. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України: підручник. Київ, 2009. С. 136.
51. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Конвенція: міжнар. док. від 21.05.1980. Київ: Офіційний вісник України, 2006. № 9. С. 200.
52. Гарагонич В. В. Концептуальні засади транскордонного співробітництва України. Миколаїв, 2009. Т. 115, Вип. 102. С. 69-74.
53. Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р.: Постанова Верхов. Ради України від 14 лип. 1993 р. Київ: Відомості Верховної Ради України, 1993. №36. Ст. 369.
54. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року» та «Про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями»: Закон України від 24.06.2004 № 1879-IV. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2004. № 50. Ст. 534.

55. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС). Протокол: міжнар. док. від 16.11.2009 №3. Київ: Офіційний вісник України, 2013. № 17 / №45. Ст. 163.

56. Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС): Закон України від 16.05.2012 №4704-VI. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2013. № 8. Ст. 73.

57. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2004. №45. Ст. 499.

58. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: Хартія: міжнар. док. від 05.11.1992. Київ: Офіційний вісник України, 2006. №50. С. 379.

59. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України від 15.05.2003 №802-IV. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2003. №30. Ст. 259.

60. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні. URL: <http://eucharter.pedagog.org.ua/text/charter/src.html>.

61. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 року м. Флоренція. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування. Київ, 2007. С. 145-155.

62. Про ратифікацію Європейської ландшафтною конвенції: Закон України від 07.09.2005 №2831-IV. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2005. №51. Ст. 547.

63. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

64. Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне СДСЕ № 144. URL: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=08/11/2013&CL=RUS>.
65. Європейська хартія міст. URL: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE>.
66. Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.
67. Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин: Закон України від 09.12.1997 №703/97-ВР. Київ: Відомості Верховної Ради України, 1998. № 14. Ст. 56.
68. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України. Муніципальне право України: підручник Київ, 2001. С. 315-348.
69. Европейская хартия городов II. Манифест новой урбанистики - 29 мая 2008 г. в Страсбурге. С. 15.
70. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія: міжнар. док. від 15.10.1985. Київ: Офіційний вісник України, 2013. №39. Ст. 181.
71. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. Київ, 2003. 396 с.
72. Пухтинський М.О., Павленчик П.Т., Князев В.М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. Київ, 2002. 212 с.
73. Воронова І.В. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті наближення до європейських стандартів. *Організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку*: Праці міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 28 жовт. 2009). Харків, 2009. 223 с.

74. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 №452/97-ВР. Київ: Відомості Верховної Ради України, 1997. №38. Ст. 249.

75. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. Київ: Відомості Верховної Ради України, 1997. №24. Ст. 170.

76. Трояновський В.В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej_10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf.

77. Куйбіда, В.С., Куйбіда М. С., Бабінова О. О. Місцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії: монографія. Хмельницький, 2008. 468 с.

78. Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні. Рекомендація 102 (2001). Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10>.

79. Панасюк С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень. *Вісн. Маріупол. держ. ун-ту. Серія: Право*. 2012. Вип. 3-А. С. 200-205.

80. Кравченко В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. *Вісн. ЦВК*. 2008. №2 (12).

81. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) URL: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>.

82. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) URL: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>.

83. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=266>.
84. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Тернопіль, 2003. 432 с.
85. Италия. Конституция и законодательные акты: пер. с итал. Москва, 1988. 392 с.
86. Испания. Конституция и законодательные акты: пер. с исп. Москва, 1982. 352 с.
87. Австрийская Республика. Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. Москва, 1989. 448 с.
88. Конституции государств Европейского Союза. Москва, 1997. С. 850.
89. Борисов Э.М. Испания. Конституция и законодательные акты: пер. с исп. Москва, 1982. С. 352.
90. Дадиани Л. Я., Тузмухамедов Р.А. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. Москва, 1960. С. 733-734.
91. Французская Республика. Конституции и законодательные акты: пер. с фр. Москва, 1989. 448 с.
92. Конституція Фінляндії. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/rul9990731.pdf>.
93. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты: пер. с нем. Москва, 1985. 430 с.
94. Конституция Республики Болгария. *Право и жизнь*. 1992. №2. С. 30-45.
95. Основной закон Монголии (Конституция). *Право и жизнь*. 1992. №3. С. 67.
96. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Москва, 1994. 458 с.

97. Республика Куба. Конституция и законодательные акты: пер. с исп. Москва, 1980. 478 с.
98. Китайская Народная Республика. Законодательные акты: пер. с кит. Москва, 1989. 504 с.
99. Конституция Японии. Москва, 1992. С. 269-284.
100. Бодрова, І.І. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування Харків, 2012. 64 с. (Наукові доповіді; вип. 3).
101. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва. 05.05.1998. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_520.
102. Історія, теорія і практика європейської та євроатлантичної інтеграції України: енцикл. довід. Київ, 2006. 342 с.
103. Клеман Фурши. Межмуниципальное сотрудничество во Франции. URL: <http://www.coopregion.ru/uploaded/VE%20ville%20durable/intercommunalite-RU.pdf>.
104. Попов, Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: опыт зарубежных стран и перспективы развития в Российской Федерации. *Спорт: экономика, право, управление*. 2008. № 2. С. 21-25.
105. Барабані Е. С. Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия. *Проблемы теории и практики упр.* 2012. №5. С. 69-73.
106. Любченко, П.М. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. Харків, 2012. 64 с. (Наукові доповіді; вип. 3).
107. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1. С. 296 – 306.
108. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1. С. 283 – 289.

109. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. 2013. № 12. С. 10 – 20.
110. Байрак С. О. Місьцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинськ. наці. ун-ту ім. Л. Українки. Серія: Міжнародні відносини*. 2010. № 26. С. 85.
111. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С.10.
112. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4. С. 111-120.
113. Тимовєєв С.П. Перспективні напрями використання закордонного досвіду розбудови місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. №7. С. 120-123.
114. Тимовєєв С.П. Перспективні напрями використання закордонного досвіду розбудови місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. №7. С. 120-123.
115. Конституция Французской Республики 1958 г. с изменениями, внесенными 23.06.2008 г. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf
116. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. Харків, 2012. Вип. 3. 64 с.
117. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01 липня 2015 р. № 2217а, попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
118. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2015. № 13. Ст. 91 (зі змінами).

119. Болдирев С. В. Добровільне об'єднання територіальних громад як складова реформи територіальної організації влади в Україні. *Від громадянського суспільства – до правової держави: Праці XIII Міжнародної науково-практичної конференції.* (Харків, 29—30 трав. 2017). Харків, 2017. 482 с. С. 233–236.

120. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: <https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295> – Назва з екрана.

121. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.05.2017 р.) // Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2017/05/REYESTR-Dogovoriv-po-spivrobotnitstvu-standom-na-10.05.2017.pdf>.

122. Майданник О.О. Концептуальні питання розвитку конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10mo0.pdf

123. Реформа децентралізації // Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>

124. Рубікон децентралізації – успіхи головної реформи останніх 4 років. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/425-rubikon-detsentralizatsiyi-uspihi-golovnoyi-reformi-ostannih-4-rokiv>