

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЧЕРНЕЖЕНКО ОЛЕНА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.25 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.М. Чернеженко

Науковий консультант **Федоренко Владислав Леонідович**,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2019.

Наукову працю присвячено комплексному дослідженню сутності та змісту категорії «конституційні основи місцевого самоврядування». Розкрито питання типології ключових основ місцевого самоврядування. Узагальнено та систематизовано науковий досвід українських і зарубіжних учених щодо типології конституційних основ місцевого самоврядування. Розкрито механізми конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в Україні та державах-учасниках Європейського Союзу.

Вступ дисертації містить обґрунтування вибору теми дослідження; зазначено про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету і завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів; наведено відомості про особистий внесок здобувача, апробацію матеріалів дисертації, структуру та обсяг дисертації.

У першому розділі *«Теоретико-методологічні та історичні засади конституційних основ місцевого самоврядування»* розкрито: стан наукової розробки питання конституційних основ місцевого самоврядування; поняття та ознаки конституційних основ місцевого самоврядування; систематизовано наукові джерела, присвячені проблемам становлення, розвитку, законодавчого регулювання, методологічним засадам дослідження конституційних основ місцевого самоврядування і розкриттю генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу взагалі, і в Україні, зокрема.

Зазначено, що категорія «конституційні основи місцевого самоврядування» є спорідненою з категорією «модель місцевого самоврядування» в конституційному праві, проте не тотожна їй. Перша з них втілює ідеї, цінності та принципи місцевого самоврядування, закладені в Конституції, а друга визначає їх параметри (територіальну організацію місцевого самоврядування, місцеву демократію та методи, механізми її реалізації, систему органів місцевого самоврядування тощо) і практику реалізації в конкретно взятій державі.

Другий розділ *«Типологія та конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні»* охоплює такі питання як: типологія конституційних основ місцевого самоврядування, які окреслюють основні властивості конституційних основ місцевого самоврядування в Україні та досліджуваних державах, які входять до складу Європейського Союзу; конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні; Європейська хартія місцевого самоврядування як базис конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи. Визначено зміст категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», виявлено критерії їх типології, сформовано систему основних типів конституційних моделей місцевого самоврядування в 28 державах-членах ЄС і Україні.

В роботі виокремлено основні типи конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС в XXI ст.: англосаксонська (автономна), романо-германська (регіональна), французька (континентальна), скандинавська, іберійська, грецька (еллінська), постсоціалістична, пострадянська (Балтійська) тощо. Українську конституційну модель місцевого самоврядування слід віднести до постсоціалістичної (Східно-Європейська).

У третьому розділі *«Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу»* розроблено питання про: територіальну організацію місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу; інструменти місцевої демократії, що складається з різних форм прямої та

партисипативної демократії; системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.

Зроблено висновок, що важливим складником конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є системи безпосередньої локальної демократії, унормовані в їх національних конституціях і законах, а також у статутах територіальних громад (гмін, комун тощо). У кожній із досліджуваних у роботі європейських держав, системи прямої демократії на місцевому рівні різняться: в одних державах – це місцеві референдуми і місцеві вибори, в інших країнах, окрім місцевих референдумів і виборів, відповідна номенклатура форм безпосередньої демократії збільшена за рахунок місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання, бюджетів участі (партисипаторних бюджетів), е-петицій тощо.

У четвертому розділі *«Функціонування та розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в Україні»* ґрунтовно досліджено: питання територіальної організації публічної влади в Україні; місцева демократія та конституційні форми її реалізації в Україні; ключові концепції місцевої демократії; органи місцевого самоврядування в Україні, її функції й повноваження.

Сформульовано висновок про те, що подальше реформування конституційних основ місцевого самоврядування та утвердження проєвропейської моделі місцевого самоврядування в Україні потребує реалізації потенціалу локальної демократії та законодавчого забезпечення її основних форм і видів з урахуванням позитивного досвіду розвитку місцевого народовладдя в державах-учасниках ЄС. Це значить, що нагальним завданням законодавця на сьогодні є прийняття законів України «Про місцеві референдуми» та «Про форми місцевої демократії» (або внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Проблематика п'ятого розділу *«Вплив конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу на реформування місцевого самоврядування в Україні»* стосується таких питань як: регіональна політика Європейського Союзу та її вплив на удосконалення конституційних основ

місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та Україні; поняття децентралізації місцевого самоврядування та конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу; реформа децентралізації в Україні; утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні.

Наголошено на тому, що децентралізація організації та функціонування місцевого самоврядування відбувається в державах-учасниках ЄС і має відбуватися в Україні з урахуванням принципу субсидіарності, який передбачає делегування функцій і повноважень держави на місцях на максимально наближений до жителів рівень – на органи і посадових осіб місцевого самоврядування, потенційно спроможних на їх ефективну реалізацію. Тобто принцип і механізми субсидіарності захищають територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб від неефективного втручання держави та її органів у справи місцевого значення, які знаходяться поза загальнонаціональними інтересами у сфері безпеки й оборони, територіальної цілісності держави, програм макроекономічного (загальнодержавного) розвитку тощо, а також сприяють розвитку демократії в системі багаторівневих моделей місцевого самоврядування.

У дисертації розроблені наукові положення та отримані результати, які в сукупності вирішують актуальне наукове завдання щодо розкриття питань конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та їх впливу на реформування основ місцевого самоврядування в Україні в контексті курсу нашої держави на євроінтеграцію.

Системний аналіз вітчизняних літературних джерел та нормативно-правових актів за темою дослідження показав, що монографічні дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні й державах-учасниках Європейського Союзу в юридичній науці не проводились, що засвідчує новизну цієї роботи.

В роботі комплексно проаналізовано та систематизовано різні теоретико-методологічні, експертні та практично-прикладні підходи щодо розуміння основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні.

У дисертації обґрунтовано висновок про те, що для держав-учасниць Європейського Союзу територіальна організація публічної влади слугує оптимальним способом легітимації на конституційному рівні взаємодії між центром і регіонами, а також вирішення питань місцевого значення, серед яких: забезпечення децентралізації (Польща), пошуку балансу в розвитку федералізму (Австрія, Німеччина), розв'язання проблем автономізації (Велика Британія, Данія) та регіоналізму (Іспанія, Італія, Франція), надання доступних публічних послуг і розбудова мереж «приязних місцевих адміністрацій» (Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція), здійснення бюджетного вирівнювання тощо. Тобто територіальна організація публічної влади в Євросоюзі – це історично, географічно та культурно зумовлена й визначена в конституціях і законах усталена практика розвитку територій і громад (наприклад, гмін чи комун), яка забезпечує унікальні просторові якості розвитку конституційних моделей місцевого самоврядування в кожній із 28 країн-учасниць ЄС.

В роботі зазначено, що під час реформування місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості, використовуючи потенціал цих чинників задля успішності реформ. Слід відмовитися від сліпого калькування позитивного досвіду проведення таких реформ у державах Європи, населення і територія яких не відповідають українським (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чорногорія та ін.). Обґрунтовано думку про те, що позитивний досвід Польщі може слугувати зразком для України та допоможе уникнути помилок і прорахунків у запровадженні конституційних засад децентралізації публічної влади.

В роботі зроблено висновок, що система органів місцевого самоврядування є інституційним підґрунтям конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС й Україні. Вона становить функціонально зумовлену, визначену конституціями й законами систему виборних (представницьких) та похідних від них органів і посадових осіб місцевого самоврядування, метою

діяльності яких є вирішення питань місцевого значення, організаційне забезпечення функціонування територіальних громад (гмін, комун тощо), їх комунікації з іншими місцевими громадами та з державою в особі центральних органів виконавчої влади.

Основними суб'єктами систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є виборні ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з числа службовців місцевого самоврядування. Особливості ж видів систем органів місцевого самоврядування зумовлені специфікою типів їхніх конституційних моделей у країнах, що входять до Євросоюзу, виокремлених нами попередньо (англо-саксонська, романо-германська, французька, скандинавська тощо), та залежать від цілей, завдань і функцій місцевого самоврядування, балансів і протиріччя між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях, закріпленими передусім у конституціях і конституційних актах відповідних європейських країн

Розроблено пропозиції щодо вдосконалення в Україні проєвропейських конституційних основ місцевого самоврядування з урахуванням відповідного досвіду розбудови місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, конституційно-правове регулювання, місцеві органи, територіальна основа, функціонування, повноваження, місцева демократія, децентралізація, реформа, громади, регіональна політика.

SUMMARY

Chernezhenko O. M. Constitutional Basis of Local Self-Government in the Member States of the European Union and in Ukraine. – *Qualification Research Paper. Manuscript copyright.*

A thesis for a Scientific Degree of Doctor of Sciences (in Law); the focus being 12.00.02 – Constitutional Law, Municipal Law – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2019.

This thesis comprehensively studies the essence and content of the "constitutional basis of local self-government". It examines the typology of basic models of local self-government. The scientific-experience of Ukrainian and foreign scientists about the typology of constitutional basis of local self-government is generalized and systematized. It reveals the mechanisms of constitutional and legal regulation of models of local self-government in Ukraine and EU member states.

The dissertation's introduction justifies the choice of topic. It identifies the connection between working with scientific programs, plans and themes. It determines the objectives, tasks, subject-matter and methods of research. The scientific novelty and practical value of the results are presented. It demonstrates the personal contribution of the applicant, tests the dissertation's materials, structure and amount.

The first section: "Theoretical-methodological and historical foundations of the typology of constitutional basis of local self-government" describes the stages of scientific development of the constitutional basis of local self-government; concept and features of the constitutional basis; systematized scientific sources devoted to the problems of formation, development, legislative regulation; the methodological foundation for the study of the constitutional basis of local self-government; the genesis of constitutional basis of local self-government in the member states of the European Union in general and in Ukraine in particular.

It is stated that the category "constitutional basis of local self-government" is related to the category "model of local self-government" in constitutional law, but not identical to it. The former embodies the ideas, values and principles of local self-government laid down in the Constitution, and the latter defines their parameters

(territorial organization of local self-government, local democracy and methods, mechanisms of its implementation, system of local self-government bodies, etc.) and implementation practices in a particular state.

The second section: on «Typology and constitutional legal regulation of local self-government basis in the member states of the European Union and Ukraine» covers such issues as typology of constitutional basis of local self-government which outlines the basic features of the constitutional basis of local self-government in Ukraine and the member states of the European Union; constitutional legal regulation of local self-government basis in the member states of the European Union and Ukraine; the European Charter of Local Self-Government as the basis for the constitutional basis of local self-government in the member states of the European Union. The paper determines the content of the category “constitutional model of local self-government”, identifies the criteria of its typology and forms the system of the main types of constitutional models of local self-government in 28 member states of the EU and Ukraine.

The main types of constitutional basis of local self-government in the EU member states are distinguished in the 21st century: Anglo-Saxon (autonomous), Romano-Germanic (regional), French (continental), Scandinavian, Iberian, Greek (Hellenic), post-socialist, post-soviet / Baltic), etc. The Ukrainian constitutional model of local self-government could be referred to as post-socialist (Eastern European).

In the third section: "Constitutional basis of local self-government in the member states of the European Union" there is an elaboration on the territorial organization of local self-government in the EU's member states and instruments of local democracy consisting of various forms of direct and participatory democracy; systems of local self-government in the EU.

The paper concludes by stating that an important component of the constitutional basis of local self-government in the EU members are the systems of direct local democracy, normalized in their national constitutions and laws, as well as in the statutes of territorial communities (“gminy”, communes etc). In each of the researched European state the systems of direct democracy at the local level are various: in some countries it is local referenda and local elections, in other countries, except local referenda and

elections, the corresponding nomenclature of forms of direct democracy is increased at the expense of local initiatives, public hearings, general residence meetings, participation budgets, e-petitions, etc.

In the fourth section: "Functioning and development of constitutional basis of local self-government in Ukraine" such issues are thoroughly investigated: issues of territorial organization of public power in Ukraine; local democracy and constitutional forms of its implementation in Ukraine; key concepts of local democracy; local self-government bodies in Ukraine, its functions and powers.

The conclusion states that further reform of the constitutional basis of local self-government and adoption of a pro-European model of local self-government in Ukraine requires the realization of the potential of local democracy and legislative support for its basic forms and types, taking into account the positive experience of local government development in the EU member states. This means that the urgent task of the legislative body today is to pass the laws of Ukraine "On local referenda" and "On Forms of Local Democracy" (or amendments to the Law of Ukraine "On Local Self-Government" accordingly).

The fifth section: «Impact of the constitutional basis of local self-government in the EU member states on local government reform in Ukraine» addresses such issues as: regional policy of EU and its impact on improving the constitutional basis of local self-government in the EU member states and Ukraine; the concept of decentralization of local self-government and the constitutional and legal regulation of decentralization processes in the member states of European Union; decentralization reform in Ukraine; approval of united territorial communities in Ukraine.

It is emphasized that the decentralization of the organization and functioning of local self-government takes place in the EU member states and should take place in Ukraine in accordance with the principle of subsidiarity, which provides for delegation of functions and powers of the state to local level and local authorities, potentially capable of implementing them effectively. That is, the principle and mechanisms of subsidiarity protect territorial communities, local self-government bodies, their officials from ineffective interference of the state and its bodies in matters of local importance that are

outside the national interests in the field of security and defense, the territorial integrity of the state, macroeconomic programs and general macroeconomic programs, and promote democracy in a system of multi-level local government models.

The dissertation has developed scientific positions and obtained results, which collectively solve the actual scientific task of disclosing the issue of constitutional models of local self-government in the member states of the European Union and their influence on the reform of the model of local self-government in Ukraine in the context of our country's course on European integration.

A systematic analysis of domestic literary sources and legal acts – of the study showed that monographic studies of constitutional models of local self-government in Ukraine and the member states of the European Union in the field of legal science were not conducted, which confirms the novelty of this work.

The work analyzes and systematizes various theoretical and methodological, expert and practical-applied approaches to understanding the models of local self-government in the member states of the European Union and in Ukraine.

The dissertation substantiates the conclusion that for the EU member states the territorial organization of public authority serves as an optimal way of legitimizing at the constitutional level the interaction between the center and the regions, as well as addressing issues of local importance, such as ensuring decentralization (Poland), searching a balance in the development of federalism (Austria, Germany), the solution of autonomy problems (Great Britain, Denmark) and regionalism (Spain, Italy, France), the provision of accessible public services and the construction of networks “friendly local administrations” (Hungary, Czech Republic, Finland, Sweden), budget equalization etc. In other words, the territorial organization of public authority within the European Union is an established practice of territorial and community development (eg, “gminy” or communes), historically, geographically and culturally predetermined and defined in constitutions and laws, which provides unique spatial qualities for the development of constitutional models of local self-government in each of the twenty eight EU members states.

The paper states that while reforming local self-government and territorial organization of public power on the basis of decentralization it is necessary to take into account the historical experience of state-building and development of territories of Ukraine, geographical, demographic, socio-economic, denominational and other features, using the potential of these factors for the success of reforms. It is necessary to abandon the blind calculation of the positive experience of such reforms in the countries of Europe whose population and territory do not correspond to the Ukrainian ones (Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Montenegro, etc.). It is established that the positive experience of Poland can serve as a model for Ukraine and will help to avoid mistakes and missteps in the implementation of the constitutional principles of decentralization of public power.

The paper concludes that the system of local self-government bodies is the institutional foundation for the constitutional basis of local self-government in the EU member states and Ukraine. It constitutes a functionally defined by constitutions and laws system of elected (representative) and derived bodies and officials of local self-government, whose purpose is to resolve issues of local importance, organizational support for the functioning of territorial communities (“gminy”, communes etc.), their communication with other local communities and the state, represented by central executive bodies.

Elected councils and heads of territorial communities (communes, “gminy”, cities etc.) and executive bodies (governments) of these bodies formed from local government officials are the main subjects of the systems of local self-government in the EU member states. The peculiarities of the same types of local self-government systems are conditioned by the specific types of their constitutional models in the member states of the European Union, previously distinguished by us (Anglo-Saxon, Romano-Germanic, French, Scandinavian) and depend on the goals, tasks and functions of the local self-government, balances between local self-government bodies and public authorities at the local level enshrined primarily in the constitutions and constitutional acts of the appropriated European States.

Proposals for the improvement of the pro-European constitutional model of local self-government in Ukraine are developed, taking into account the relevant experience of building local self-government in the member states of the European Union.

Keywords: local self-government, constitutional and legal regulation, local authorities, territorial basis, functioning, powers, local democracy, decentralization, reform, communities, regional policy.

Список публікацій здобувача за темою дисертації, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографії

1. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. 380 с.

Рецензія:

Батанов О. В. Рецензія на монографію О. М. Чернеженко «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі». *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 350–353.

2. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. 288 с.

Особистий внесок: сформульовано положення про конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та Україні, визначено їх типологію.

Статті в наукових фахових виданнях України

3. Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоуправління Швеції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. № 3–4. С. 62–69.

4. Чернеженко О. М. Територіальний устрій та регіональне управління Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 3 (161). С. 101–112.

5. Чернеженко О. М. Процес децентралізації у Франції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 4 (76). С. 51–60.

6. Чернеженко О. М. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1 (7). С. 101–107.

7. Чернеженко О. М. Розвиток прямої демократії на земельному та місцевому рівнях у Австрії. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 324–337.

8. Chernezhenko O. Direct democracy and role of referendums in democratic politics. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 334–339.

9. Чернеженко О. М. Основні реформи конституційного устрою Італії. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (111). С. 58–64.

10. Чернеженко О. М. Територіальна структура та місцеве самоврядування в Угорщині. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 50, т. 1. С. 47–51. (Серія «Право»)

11. Чернеженко О. М. Створення та еволюція автономних громад в Іспанії. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 72–80.

12. Чернеженко О. М. Роль прямої демократії в суспільстві. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. № 2 (82). С. 77–89.

13. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування та управління в Німеччині. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 31–35.

14. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у державах Балтії. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 3, т. 1. С. 65–70. (Серія «Юридичні науки»).

15. Чернеженко О. М. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018 (268). № 6. С. 216–222.

16. Чернеженко О. М. Процес децентралізації в Європі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 47–51.

17. Чернеженко О. М. Механізми фінансування регіонів та громад Бельгії. *Приватне та публічне право*. 2019. Вип. 1. С. 23–26.

18. Чернеженко О. М. Органи місцевого самоврядування в Литовській Республіці. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 151–155.

19. Чернеженко О. М. Основи Європейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. № 2 (76). С. 120–127.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

20. Chernezhenko O. Instruments of Participatory Democracy in Ukraine and Countries of the European Union. *Jurnalul juridic national: teorie si practica (MD)*. 2018. № 5 (33). P. 207–210.

21. Chernezhenko O. The Rise and historical development of local self-government national model in Ukraine. *Legea si Viata*. 2018. May. P. 196–200.

22. Chernezhenko O. Local Self-Government in Ukraine: Current State and Main Directions of Development. *Legea si Viata*. 2018. Nov. P. 138–143.

23. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у Скандинавських країнах ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 31–39.

24. Чернеженко О. М. Децентралізація та територіальна структура Бельгії. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2018. № 4. С. 245–249.

25. Chernezhenko O. Ukraine – Reforming local government to comply with EU member states. *Legea si Viata*. 2019. № 3. P. 113–116.

Праці апробаційного характеру

26. Чернеженко О. М. Територіальний розподіл влади в Іспанії: позитивний Західноєвропейський досвід для реформи територіального устрою України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовт. 2015 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ., 2015. С. 140–142.

27. Чернеженко О. М. Польський досвід проведення реформи місцевого самоврядування. *Особливості розвитку публічного та приватного права в*

Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20–21 лип. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 39–42.

28. Чернеженко О. М. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 жовт. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. С. 30–35.

29. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 19–20 жовт. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 27–30.

30. Чернеженко О. М. Гарантії конституційності місцевого самоврядування. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 16–17 листоп. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. Ч. 1. С. 34–38.

31. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: історичний аспект. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18–19 січ. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2018. С. 10–13.

32. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: сучасний стан. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2019. С. 24–26.

33. Чернеженко О. М. Місцеве врядування: територіальні місцеві органи влади. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 22–25.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

34. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні засади територіальної організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 1. С. 73–85.

Особистий внесок: сформульовано положення про особливості територіальної організації влади в Австрії.

35. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 37–44.

Особистий внесок: аргументовано положення про основні здобутки реформи місцевого самоврядування в Польщі.

36. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 103–112.

Особистий внесок: проаналізовано позитивний досвід Польщі у сфері децентралізації та зміцнення внаслідок неї владоспроможних гмін

ЗМІСТ

ВСТУП.....	21
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	36
1.1. Конституційні основи місцевого самоврядування як об'єкт конституційно-правових досліджень: поняття та сутнісні ознаки	36
1.2. Методологія дослідження конституційних основ місцевого самоврядування	56
1.3. Генеза конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні	74
Висновки до розділу 1	101
РОЗДІЛ 2. ТИПОЛОГІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І УКРАЇНІ.....	109
2.1. Типологія конституційних основ місцевого самоврядування та критерії її здійснення	109
2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування як базис конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи.....	126
2.3. Конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні	162
Висновки до розділу 2	187
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	194
3.1. Територіальна організація місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу	194
3.2. Місцеві вибори, референдуми й інші локальні форми безпосередньої демократії в країнах Європейського Союзу	211
3.3. Системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу	247
Висновки до розділу 3	279

РОЗДІЛ 4. ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	286
4.1. Територіальна організація публічної влади в Україні та основні напрями її вдосконалення.....	286
4.2. Місцева демократія та конституційні форми її реалізації в Україні.....	305
4.3. Органи місцевого самоврядування в Україні, їхні функції та повноваження	329
Висновки до розділу 4	349
РОЗДІЛ 5. ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	354
5.1. Регіональна політика Європейського Союзу та її вплив на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу й Україні	354
5.2. Конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу	373
5.3. Децентралізація місцевого самоврядування та утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні.....	402
Висновки до розділу 5	424
ВИСНОВКИ.....	430
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	450
ДОДАТКИ.....	506
Додаток А	506
Додаток Б.....	508
Додаток В	510
Додаток Г.....	512
Додаток Д	514
Додаток Е	516
Додаток Є	5177

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Дослідження присвячене актуальній проблемі сучасного розвитку місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу (далі – ЄС, Євросоюз) і в Україні, при цьому особлива увага приділяється впливу конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні. Сьогодні питання реформування місцевого самоврядування в Україні набуває все більшого значення у зв'язку з тривалою конституційною реформою, інтеграцією з Європейським Союзом, оскільки воно вимагає нового розуміння і необхідності врахування досвіду конституційного розвитку держав-учасниць ЄС.

Вивчення досвіду провідних зарубіжних країн щодо створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади є надзвичайно важливим, оскільки саме цей рівень є найбільш наближеним до населення і може забезпечувати високий рівень надання управлінських послуг. Адже наявність повноцінного місцевого самоврядування з досконалим громадянським суспільством є запорукою та утвердженням правової та демократичної держави в Україні з притаманним їй верховенством конституції та забезпеченням найвищої соціальної цінності людини.

У ХХІ ст. потенціал і перспективи держав світу вимірюються різними показниками та індексами – людським капіталом, станом дотримання основоположних прав людини, рівнем верховенства права та демократії, економічним розвитком, потенціалом природних ресурсів, рівнем свободи ведення бізнесу та ін. Не менш важливим чинником успішності держав, на наш погляд, є й досконалість конституційних основ місцевого самоврядування. Адже, передбачені конституціями і законами моделі публічної влади, за умови успішної практики їх розвитку та функціонування, а також захисту інтересів, прав і свобод жителів місцевих (територіальних) громад, створюють конструктивну конкуренцію центральній владі на місцях, а іноді й ефективно замінюють її.

Завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, наближення вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування до кращих моделей місцевого самоврядування ЄС є магістральним напрямом розвитку конституціоналізму та реформування організації та функціонування публічної влади в Україні.

Значущість вибраної теми визначається також тим, що досліджувані в цій роботі принципи субсидіарності, місцевої автономії та регіоналізації мають бути покладені в підґрунтя подальшого вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в Україні. Саме названі та інші принципи можуть і повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування і реалізації політики на місцевому рівні, а також забезпечувати належний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це дозволить формувати та реалізовувати різновекторну політику розвитку територіальних громад і регіонів за участі, підтримки і контролю, та в інтересах місцевих жителів.

Очевидно, що успіхи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в Україні в 2015–2019 років ґрунтується не лише на партнерстві та технічній допомозі ЄС, а й на цінностях і принципах місцевого самоврядування, втілених в відповідних доктринах і конституційних актах держав, які входять до складу Євросоюзу. Саме ці цінності та принципи і складають, на наш погляд, першооснову загальноєвропейських основ місцевого самоврядування.

Відповідні цінності і принципи (як децентралізація, субсидіарність, місцева автономія, регіоналізація й ін.) можуть і повинні гарантувати створення надійних механізмів залучення громадян до процесів формування і реалізації політики на місцевому рівні, а також забезпечувати належний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Це дозволить формувати та реалізовувати різновекторну політику розвитку територіальних громад і регіонів за участі, підтримки і контролю, та в інтересах місцевих жителів як у державах-учасниках ЄС, так і в Україні.

Не менш важливим для нашого дослідження став і аналіз тих помилок, які зробили держави-учасниці ЄС, формуючи і реалізуючи реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Адже і «проблема Каталонії» в Іспанії, і «регіоналізм» в Італії – усе це ті загрози, які має враховувати Україна при удосконаленні національної моделі місцевого самоврядування.

Актуальність теми посилюється ще й через те, що метою дослідження є відпрацювання наукових положень і отримання нових висновків щодо конституційно-правових засад функціонування та розвитку основ місцевого самоврядування в Україні, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему стратегії формування й реалізації місцевої політики управління. Значна увага у дослідженні приділяється вивченню таких доктринальних міжнародних документів як Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., а також інших загальноєвропейських документів (Декларація про регіоналізм в Європі від 4 грудня 1996 р., Гельсінська декларація регіонального самоврядування від 28 червня 2002 р., і ін.), конституцій держав-учасниць ЄС і їх законодавства про місцеве самоврядування (Закон Іспанії про основи місцевого самоврядування 1985 р., Закон Франції про місцеве самоврядування 1995 р., Закон Швеції про місцеве самоврядування 1991 р. та ін.). Нормативний зміст і дух верховенства права цих важливих міжнародних угод і документів узагальнює ключові ціннісні характеристики європейських основ місцевого самоврядування, які сформувалися за останні сорок років і втілилися в конституціях і законах держав Ради Європи, а також країн-учасниць ЄС, а нині утверджується й в Україні.

Окрім цього, вагомим аргументом щодо актуальності теми є недостатня кількість комплексних теоретичних досліджень юридичної природи, засад та функціонування конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та Україні, та фрагментарність висвітлення її в публікаціях, серед яких переважають окремі статті у збірниках наукових праць і періодичних виданнях. Сучасні вітчизняні вчені певною мірою торкалися питань територіальної організації місцевого самоврядування та локальних форм безпосередньої демократії в державах-учасниках ЄС, але в основному їхні дослідження присвячені

питанням територіальної організації публічної влади в Україні, реалізації місцевого самоврядування, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, місцевої демократії. Так, у науці конституційного та муніципального права ці питання досліджували такі вітчизняні вчені-правознавці у галузі конституційного та муніципального права, як Д. Андреев, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, О. Батанов, О. Бориславська, В. Борденюк, О. Галус, А. Георгіца, М. Гультай, П. Гураль, І. Дробуш, Н. Заяць, Б. Калиновський, В. Кампо, В. Ковальчук, В. Колісник, А. Колодій, Н. Кондрацька, О. Копиленко, В. Кравченко, Л. Кривенко, І. Куян, В. Лемак, П. Любченко, О. Лотюк, В. Нестерович, Р. Максакова, О. Марцеляк, Н. Мішина, О. Мурашин, Н. Нижник, М. Орзіх, Г. Падалко, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Різник, М. Савчин, А. Селіванов, В. Серьогін, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, І. Сліденко, О. Совгиря, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, О. Щербанюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Янчук та ін.

Питання оптимальних основ місцевого самоврядування та їх втілення в конституціях не залишилась і поза увагою зарубіжних учених. До нього іще в 1765 році звертався відомий мислитель Ж.-Ж. Руссо в своїй роботі «Проект конституції для Корсики». На сьогодні відповідна проблематика досліджується такими науковцями, як К. Альба, Р. Бін, Б. Вейс, А. Веттер, В. Волпі, К. Волш, Г. Ворландер, Г. Вулман, А. Гессер, Т. Гінсбург, Т. Кларк, І. Копріц, В. Ліндер, П. Лопес, К. Мейер, Р. Неф, Л. Ортега, Ф. Палермо, Л. Пратчет, Дж. Руано, Т. Сіск, Дж. Стокер, М. Суксі, І. Темесі, Дж. Хессе, Т. Хорват, А. Циган, Л. Шарп, Б. Шаффарзік, Ч. Шваб, М. Шмід і ін.

Отже, комплексна розробка обґрунтувань міжнародних стандартів функціонування та розвитку демократичних основ місцевого самоврядування в Європі, їх конституційно-правове регулювання, форми безпосередньої демократії в країнах ЄС, місцева демократія та конституційні форми її реалізації в Україні, функціонування та розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в Україні, а також вплив конституційних основ місцевого самоврядування в

держав-учасницях ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні сприймається як своєчасна та необхідна.

Зазначені обставини й зумовили вибір об'єкта та предмета дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дослідження здійснено відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII; Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України 16 березня 2015 р. № 275. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 26 травня 2015 р. (протокол № 11), уточнено – 1 березня 2019 р. (протокол № 15).

Тематику дисертації включено до Переліку тем дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право, розглянутих і схвалених відділеннями Національної академії правових наук України (реєстраційний № 118, 2015 р.).

Мета та задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях Євросоюзу і в Україні, удосконаленні вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування з урахуванням позитивного досвіду конституційного регулювання та правозастосовних практик реалізації права на місцеве самоврядування в окремих країнах-членах ЄС.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *задачі*:

- визначити поняття, зміст і сутність категорії «конституційні основи місцевого самоврядування», а також її співвідношення з категорією «модель місцевого самоврядування»;
- сформулювати спеціальну методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- узагальнити і систематизувати здобутки дослідження основ місцевого самоврядування в українській і зарубіжній науці конституційного права;
- визначити періодизацію генезису конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- обґрунтувати типологію конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- систематизувати основні стандарти місцевого самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних угодах і документах, як базис конституційних основ місцевого самоврядування для держав-учасниць ЄС і України;
- виявити особливості конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні;
- розкрити зміст і виявити особливості територіальної організації місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС;
- розглянути й систематизувати основні конституційні форми безпосередньої демократії на місцевому рівні в країнах ЄС;
- встановити й класифікувати системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС;
- оцінити ефективність конституційної системи органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб в Україні, визначити перспективи її модернізації;
- виявити й охарактеризувати пріоритетні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в 2019 році та наступних роках;

- визначити стан і перспективи розвитку системи конституційних форм реалізації місцевої демократії в Україні;
- виявити особливості впливу регіональної політики ЄС на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС;
- визначити сучасні тенденції децентралізації місцевого самоврядування та утвердження ОТГ в Україні з урахуванням позитивного досвіду проведення аналогічних конституційних реформ у державах-учасниках ЄС;
- розробити й обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування України, моделі її організації та функціонування, з урахуванням конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з конституційними основами місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, основними моделями їх функціонування в умовах реформ.

Предметом дослідження є конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні.

Методи дослідження. Для одержання найбільш достовірних наукових результатів у дисертаційному дослідженні використано систему принципів і підходів, що побудована на філософсько-світоглядних, загальнонаукових, конкретно-наукових і спеціально-наукових методах у поєднанні з теоретичними положеннями, пізнавальними принципами та науковими парадигмами. У своїй сукупності відповідні методи утверджують цілісну методологію дослідження конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні.

Загальна спрямованість дослідження визначається на філософсько-світоглядному рівні методології, яку утворює система методів, законів і категорій. Зокрема застосовано *діалектичний метод* пізнання, який включає класичні закони діалектики. Цей метод дав можливість розкрити еволюцію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні

(підрозділи 1.4, 2.1, 2.3). Дія закону заперечення заперечення виявляється у з'ясуванні умов проведення децентралізації в Україні та виявленні основних засад конституційно-правового регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу (підрозділи 5.2, 5.3).

До загальнонаукових методів пізнання, які застосовувалися у роботі, належать такі: *системний* – для виявлення критеріїв і здійснення типології конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і Україні (розділ 2); *функціональний* – для дослідження органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні (підрозділи 3.3, 4.3); *історичний* – для дослідження генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні (підрозділ 1.4). *Висунення і перевірка гіпотез* здійснювалися для пошуку шляхів удосконалення та реформування основ місцевого самоврядування в Україні (розділ 5).

Ключовими ж методами цього дослідження стали *компаративний (порівняльно-правовий) метод* (підрозділи 3.1, 4.1, 5.1), який дозволив співставити і порівняти конституційні основи місцевого самоврядування більшості з 28 держав-учасниць Європейського Союзу і України, виявити їх схожість та відмінності, а також метод *конституційно-правового моделювання*, який дозволив сформулювати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України, на основі виявлення та узагальнення позитивного теоретико-методологічного, правотворчого та правозастосовного досвіду утвердження ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу (підрозділи 4.2, 5.1, 5.3).

У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз та синтез, визначення та класифікація, судження та узагальнення.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що ця дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, у якому запропоновано науково-обґрунтовану теорію конституційно-правового

регулювання, функціонування та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні на сучасному етапі.

Наукова новизна одержаних результатів, що виносяться на захист і відображають науковий доробок у цій сфері, конкретизується у наступних висновках, положеннях і пропозиціях:

уперше:

- визначено зміст і сутнісні ознаки категорії «конституційні основи місцевого самоврядування» як історично сформованої та відтвореної в конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці системи зразків і цінностей, що визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конкретній державі чи групі держав;

- обґрунтовано авторську періодизацію генезису конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей у державах, які нині входять до складу ЄС, і в Україні; виокремлено сім основних періодів (від ранньофеодального періоду IX ст. до розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в XXI ст.);

- визначено зміст категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», виявлено й систематизовано критерії її типології: історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність і втілення в праві; тип адміністративно-територіального устрою держави, характер взаємодії центру й територіальних громад (гмін, комун тощо), загальний рівень децентралізації публічної влади в країні; тип правової системи та особливості унормування в чинному конституційному законодавстві місцевого самоврядування; рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність і незаангажованість демократичних процедур; модель виборчої системи, яку застосовують під час формування представницьких органів місцевого самоврядування; характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів;

розвиток партійно-політичної системи й інститутів громадянського суспільства, включаючи ЗМІ на місцях;

– доведено, що децентралізація є малоефективною без поєднання із субсидіарністю, яка передбачає делегування функцій і повноважень держави на місцях на максимально наближений до жителів рівень – на органи і посадових осіб місцевого самоврядування, потенційно спроможних на їх ефективну реалізацію та захист територіальних громад і їхніх жителів від неефективного втручання держави та її органів у справи місцевого значення;

– встановлено положення про два рівні місцевої демократії: 1) імперативний (вибори й референдуми); 2) консультативно-дорадчий (загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо), які доповнюють, але не підміняють один одного;

– запропоновано внести зміни до ст. 7 Конституції України, закріпивши, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке здійснюється на засадах децентралізації та субсидіарності;

– сформульовано пропозицію щодо посилення фінансової автономності територіальних громад у поєднанні з контролем за бюджетно-фінансовою діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку профільних міністерств України (Міністерства фінансів, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та ін.);

удосконалено:

– методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування, визначальними методами якої є системно-функціональний, історично-правовий, компаративний (порівняльно-правовий) методи, а також метод конституційно-правового моделювання;

– положення про трансформацію конституційної моделі місцевого самоврядування з пострадянської до постсоціалістичної, притаманної державам-учасникам ЄС у Східній Європі (Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина та ін.);

– визначення конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування, що є юридичним механізмом цілеспрямованого впливу відповідних суб'єктів конституційного права (жителі, органи й посадові особи

місцевого самоврядування та ін.) на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права людини на місцеве самоврядування та права територіальних громад (гмін, комун тощо) на здійснення влади на місцях;

– положення про територіальну організацію публічної влади в Україні, яка є історично, економічно, географічно й культурно зумовленою та установленою в конституції системою публічної влади на місцях, що передбачає здійснення державної влади та місцевого самоврядування згідно з усталеною системою адміністративно-територіального устрою;

– узагальнення про те, що ефективність функціонування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС визначається їх спроможністю залучення значного обсягу позабюджетного фінансування через фонди розвитку місцевого самоврядування;

– пропозиція щодо вдосконалення та приведення у відповідність до політико-правових реалій сьогодення системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних рівнів, включно з ОТГ, АР Крим і м. Києві, з подальшим переходом у найстисліші строки до позаієрархічної дворівневої моделі місцевого самоврядування;

– положення стосовно того, що передумовою ефективності децентралізації місцевого самоврядування є поєднання її з локальною демократією, а також пропозиція про прийняття законодавцем спеціального Закону України «Про місцеві референдуми» й унормування інших форм локального народовладдя в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування» або в новому спеціальному законі «Про форми місцевої демократії»;

– положення про забезпечення безперервності (тяглості) процесу формування укрупнених владоспроможних громад шляхом їх добровільного об'єднання та унормування в Конституції та законах України для подальшого утвердження наступної, другої ланки місцевого самоврядування – регіонів і органів регіонального самоврядування, з відповідним рівнем децентралізації та субсидіарності;

дістало подальший розвиток:

– систематизація конституційних теорій і доктрин місцевого самоврядування та висновки про унормування в Конституції та законах України принципів громадівської теорії зі збереженням певних рудиментів пострадянського місцевого самоврядування, які мають бути остаточно усунені законодавцем;

– твердження про те, що Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року є визначальним для держав-учасниць ЄС і України джерелом, яке втілює систему основоположних цінностей і принципів європейського конституціоналізму у сфері місцевого самоврядування;

– положення про інституційну (організаційно-владну) основу місцевого самоврядування, визначену Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування», яку становлять виборні та призначувані органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, зокрема утворені ОТГ, а також службовці органів місцевого самоврядування;

– висновок про те, що в контексті вдосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні визначальний характер має співпраця з Євросоюзом у межах проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», програми «Громадські ініціативи у Східній Європі», проекту Європейської комісії «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» тощо.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх актуальністю, новизною та сформульованими загальнотеоретичними і прикладними висновками. Напрацьовані науково-теоретичні висновки, положення, пропозиції та рекомендації дисертації *використано* або *можна використовувати в подальшому* у:

– *правотворчій діяльності* – у контексті розроблення й обґрунтування правотворчих пропозицій та ініціатив, проектів нормативно-правових актів щодо реформи місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності, а також удосконалення законодавства України щодо проведення місцевих виборів і референдумів, інших форм локальної демократії з метою впровадження позитивного досвіду модернізації місцевого самоврядування в

державо-учасницях ЄС і в Україні (акт впровадження Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України від 5 грудня 2018 р. № 08/4-455 – Додаток А);

– *правозастосуванні* – для прийняття оптимальних і ефективних рішень органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами щодо продовження реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад (акти впровадження Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування від 6 грудня 2018 р. № 6-12/2018 – Додаток Б, акт впровадження Львівської обласної ради від 14 грудня 2018 р. № 1347 – Додаток В);

– *науково-дослідній діяльності* – під час подальшого дослідження конституційних моделей місцевого самоврядування в державо-учасницях ЄС і в Україні, зокрема в контексті підготовки кваліфікаційних наукових робіт, передбачених МОН України (акт впровадження Офісу Ради Європи в Україні від 10 грудня 2018 р. № 04/12/18-354 – Додаток Г);

– *просвітницькій роботі* – для правового виховання та підвищення рівня правової культури жителів територіальних громад, службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців профільних міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні (акт впровадження Асоціації міст України від 14 грудня 2018 р. № 3-152 – Додаток Д).

– *навчальному процесі* – для підготовки дидактичних матеріалів та викладення навчальних дисциплін і спеціальних курсів (модулів) з конституційного права та муніципального права України (акт впровадження НАВС від 03 квітня 2019 р. – Додаток Е).

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. З метою аргументації окремих положень дослідження використовувалися праці інших вчених, на які зроблено посилання. Наукові ідеї та розробки, що належать авторам

праць, опублікованих у співавторстві з дисертантом, а також положення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Положення дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ. Результати дослідження використовувалися під час проходження дисертанткою стажування та консультацій в міжнародному дослідницькому та консультативному центрі при Інституті федералізму у Фрайбурзі (Швейцарія) в червні 2016 року та березні 2018 року, також під час консультацій в Інституті федералізму в Інсбруці (Австрія) у січні 2014 року, а також під час організації дисертанткою науково-комунікативних заходів щодо моделей місцевого самоврядування на засадах децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні, зокрема: Міжнародної конференції з питань децентралізації державної влади в Україні 24 квітня 2014 року в Клубі Кабінету Міністрів, круглого столу на тему «Децентралізація як тема для національного діалогу в Україні» 20 квітня 2016 року в Національному університеті «Одеська юридична академія», круглого столу на тему «Локальний референдум: досвід західноєвропейських країн та можливі ідеї для України» 13 березня 2017 року в Дипломатичній академії України, міжнародної виставки «Сучасна пряма демократія» в рамках 10-ої традиційної презентації-виставці ресурсів організацій, що надають технічну, аналітичну та консультативну допомогу Верховній Раді України під назвою «Інформаційний ярмарок – 2018» 15-18 травня 2018 року у Верховній Раді України.

Основні положення наукового дослідження, теоретичні та практичні висновки, що містяться в дисертації, було оприлюднено під час виступів на міжнародних, всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, круглих столах, наукових семінарах, серед яких: Всеукраїнська науково-теоретична конференція «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 29 жовтня 2015 р.), міжнародні науково-практичні конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 20–21 липня

2018 р.), «Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті» (м. Львів, 19–20 жовтня 2018 р.), «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 19–20 жовтня 2018 р.), «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 9–10 листопада 2018 р.), «Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 16–17 листопада 2018 р.), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 18–19 січня 2019 р.), «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 16–17 листопада 2018 р.) та ін.

Структура дисертації складається із вступу, п'яти розділів, що містять 15 підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел (622 найменування на 56 сторінках) і семи додатків на 16 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 521 сторінку, із них основного тексту – 449 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Конституційні основи місцевого самоврядування як об'єкт конституційно-правових досліджень: поняття та сутнісні ознаки

Місцеве самоврядування є важливим та неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Місцевому самоврядуванню належить вагома роль у реалізації одного з головних завдань сьогодення – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства й особистості. Головний зміст, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини й громадянина з інтересами держави й суспільства. Саме такий напрямок місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вища цінність якої – людина, її права й свободи.

Місцеве самоврядування – найважливіший елемент організації публічної влади. Його специфіка полягає у подвійній природі: політичній і громадській. З одного боку, органи самоврядування інтегровані в єдину систему управління країною. Місцеве самоврядування має діючий на основі законів й інших нормативних актів апарат, воно може самостійно формувати бюджет, установлювати й збирати податки. З іншого боку, місцеве самоврядування є важливим елементом громадянського суспільства, формою політичної самоорганізації місцевих співтовариств. Розглядаючи інститут місцевого самоврядування не тільки як владний, але і як громадський, варто мати на увазі, що в цьому випадку об'єкт і суб'єкт управління збігаються. Самоврядування ґрунтується на принципах свободи, рівності й особистої участі в управлінні. Самоврядування традиційно розглядається альтернативою державному управлінню [8; 13; 32; 454, с. 11].

Місцеве самоврядування набагато ближче до ідеалу самоуправління, ніж держава, воно може існувати тільки при опорі на суспільство, виступаючи при цьому базовим рівнем демократії. Взаємодія з населенням у органів місцевого самоврядування більш тісна, ніж у державних органів, оскільки самоврядні структури займаються повсякденними потребами жителів, і, безумовно, місцеве самоврядування є самим «масовим» рівнем влади. І якщо демократія зміцнюється на місцевому рівні, це стимулює її посилення й на інших щаблях влади.

Разом з тим слід визнати, що за поточну ефективність діяльності муніципальних органів пряму відповідальність має нести держава, яка, декларуючи правові, економічні та організаційні гарантії, повинна створювати належне підґрунтя для відповідального і незалежного функціонування місцевого самоврядування. У цьому зв'язку винятково важливе значення набуває формування такої державної політики щодо підтримки розвитку місцевого самоврядування, яка розглядала б його ширше, ніж просто систему місцевої влади. Необхідно розвивати і підтримувати місцеве самоврядування як стратегічний довгостроковий інструмент створення стійкого громадянського суспільства, для формування громадянської ініціативи та досягнення суспільного договору. Ставлення до місцевого самоврядування як до чогось другорядного означає повне нерозуміння його суспільного значення, яке полягає в необхідності будувати місцеву владу як владу, найбільш наближену до людей [41; 62; 64; 65; 454, с. 11–12].

Переважає більшість сучасних зарубіжних дослідників [9; 44; 90; 121; 160; 161; 543, с. 181–194; 549, с. 45–57; 550, с. 23–44; 558, с. 386; 563, с. 603–621; 605] наголошує на багатоаспектності місцевого самоврядування, його комплексності й багатоплановості. Першим у ланцюгу значень терміну «місцеве самоврядування», як правило, ставлять його розуміння як форми соціальної, публічної влади. У даному контексті місцеве самоврядування виступає як різновид казуальних (конкретних) відносин, контрагентами якого виступають, з одного боку, – суб'єкт муніципальної влади (елемент системи місцевого самоврядування, носій муніципально-владних повноважень), а з іншого, – підвладний суб'єкт, свідомість і поведінка якого виступають об'єктом владного впливу. На відміну від інших

казуальних відносин, відносини, що виникають у системі місцевого самоврядування, є різновидом соціальних, тобто виникають тільки між людьми в процесі суспільного спілкування. Відповідно, місцевому самоврядуванню притаманні всі ознаки соціальних відносин: стійкість, передбачуваність, істотний характер тощо [206; 218; 454, с. 12–13].

Принагідно слід зазначити, що на відміну від інших форм соціальної влади, у місцевому самоврядуванні суб'єкт і об'єкт владного впливу значною мірою збігаються: влада територіального колективу спрямовується на самого себе з метою підвищення рівня власної організованості й самостійного вирішення наявних проблем місцевого значення. Відповідно, місцеве самоврядування об'єктивно передбачає високий рівень самоусвідомлення й самодисципліни управляючого суб'єкта, коли він має покладатися тільки на власні сили, вміння, ентузіазм і цілеспрямованість.

На сьогодні всі дослідники сходяться на тому, що соціальна влада має бути відповідно структурована. Відповідно, питання про сутність місцевого самоврядування як різновиду соціальної влади нерозривно пов'язане з питанням про її структурно-функціональну організацію. У даному аспекті місцеве самоврядування виступає як особлива організація публічної влади. Теза про те, що місцева (муніципальна влада) поряд із державною владою є складовою частиною єдиної публічної влади стала у сучасній літературі з проблем муніципального права майже аксіоматичною.

Місцеве самоврядування як різновид публічної влади володіє низкою специфічних рис, які, з одного боку, поєднують його з державною владою, а з іншого – відрізняють від інших форм соціальної влади:

- 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- 3) легітимність;
- 4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою;

- 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;
- 7) безперервність функціонування;
- 8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення на відповідній території;
- 9) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній);
- 10) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- 11) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету;
- 12) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень [219; 407].

Слід відзначити, що в сучасних демократичних країнах місцеве самоврядування розглядається як один з найважливіших принципів, що забезпечує взаємозв'язок громадян з державою, можливість участі у державному управлінні. Для кожного окремого громадянина держава постає переважно як певний абстрактний інститут, існування якого вони відчують лише при сплаті податків чи контактах з поліцією. Якщо зацікавити окремого громадянина в участі у вирішенні питань місцевого значення, між ним і державою встановлюється зв'язок через громаду чи територіальну одиницю: він бере участь у будівництві «свого» спортивного майданчика, у забезпеченні роботи «своїї» пожежної охорони чи сприяє розвитку культури через «свої» спілки. Ця діяльність здійснюється з урахуванням місцевої специфіки і згідно з місцевими потребами, котрі краще відомі місцевим жителям, аніж чиновникам інстанцій вищого рівня. Таким чином, функціонуюче місцеве самоврядування забезпечує розвиток особистої ініціативи [454, с. 13–14; 497].

Сучасне врядування територіальною спільнотою відбувається не лише з використанням форм безпосередньої демократії, а й за допомогою створюваних нею органів. Останні утворюють єдину систему органів та посадових осіб публічного управління, які від імені та в інтересах цієї спільноти вирішують

питання її життєдіяльності. Відмінності побудови системи місцевого самоврядування обумовлені різними факторами: формою держави, історичними традиціями організації місцевого управління, ступенем розвитку громадянського суспільства, ступенем централізації взаємовідносин місцевих органів з органами державної влади тощо [454, с. 15].

Однак, перш за все, система органів місцевого самоврядування, що безпосередньо реалізують управлінські функції на місцевому рівні, обумовлена, формою територіальної організації держави. Якщо в унітарних державах зазвичай існує одна й та ж конструкція місцевого самоврядування на всій території, то у федераціях кожен суб'єкт може мати власну систему зазначених органів. Багаторівневий адміністративно-територіальний поділ також безпосередньо впливає на системно-структурну організацію місцевої влади.

Місцеве самоврядування, як організовані вияви функціонування публічної влади на локальній території в постродовій общині, має давню історію, що сягає своїм корінням найдавніших часів. Певні вияви місцевого самоврядування можемо вбачати у найдавніших державах Месопотамії, Китаю, Індії, Криту. За Античних часів фрагменти місцевого самоврядування знаходимо в організації публічної влади Афін та Риму. Але, варто погодитись із В. Мак-Нілом, який пише про значний поштовх у розвитку Західної цивілізації після 1000 р. н.е., коли почали зростати міста [275, с. 27; 414].

Зміцнення політичного та економічного потенціалу середньовічних міст Європи, а також соціальний розвиток громад цих міст, у поєднанні з розвитком цехових і торговельних міських організацій (цехів), сприяли утвердженню систем міського права, найбільш відомою з яких стала система Магдебурзького права, сформована в XII ст. у Саксонії (м. Магдебург). Так само в Баварії, Фризії, Швабії та інших німецьких землях унормовувалися власні системи місцевого самоврядування, легітимізовані міським правом.

Щоб узагальнити та систематизувати погляди провідних українських і зарубіжних учених щодо основ місцевого самоврядування як об'єкта

конституційно-правових та інших досліджень, ми можемо залежно від характеру об'єкта наукових розвідок виокремити такі види правових досліджень:

– історично-правові дослідження з питань становлення й розвитку місцевого самоврядування здійснені такими вітчизняними та зарубіжними вченими й правознавцями: Й. Альтузіусом [324, с. 35–43], Г. Андрузьким [505], В. Антоновичем [15], Ж. Башлером [45], Г. де Бопланом [61], А. Васильчиковим [80], Х. Вольманном [620, с. 33–55], А. Гампером [550, с. 23–44], Т. Гінсбургом [556], Р. Гнейстом [557], Ж.-Ж. Руссо [400] та ін.

– загальнотеоретичні дослідження, присвячені проблемам місцевого самоврядування та територіальній організації публічної влади на місцях, моделям місцевого самоврядування та їх компаративному аналізу, а також взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з державою (О. Бабкіна [19], Ю. Барабаш [31], Ю. Битяк [3], О. Бориславська [66; 67; 68], О. Копиленко [235], О. Петришин [327], С. Серьогіна [407, 408, 409], О. Скрипнюк [410], Ю. Шемшученко [496] та ін.);

– конституційно-правові дослідження основ і напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні та розвитку локальної демократії (М. Баймуратов [24; 25; 26; 27; 28] О. Батанов [35; 36; 39, 42; 43] І. Дробуш [141; 142], Б. Калиновський [180; 182; 183], В. Колісник [202; 203; 204], А. Колодій [207; 208; 209], В. Кравченко [243; 244; 245], П. Любченко [268, 270; 271], Р. Максакова [276], О. Марцеляк [279], Н. Мішина [291; 292; 293; 294; 295], В. Нестерович [301; 304; 305; 306], Г. Падалко [321; 322], В. Погорілко [329], Ю. Тодика [430], В. Федоренко [441; 444], В. Шаповал [487; 488; 489; 490], А. Шевченко [492; 493; 494] та ін.);

– політико-правові та публічно-управлінські дослідження проблем місцевого самоврядування (В. Вакуленко [79], І. Коліушко [205], В. Куйбіда [250; 251; 252; 253], М. Лациба [257; 258], М. Пухтинський [389; 390; 391], В. Тимошук [1] та ін.);

– порівняльно-правові дослідження у сфері місцевого самоврядування, здійснені зарубіжними та українськими вченими (К. Альба [506], Р. Бін [511],

Б. Вейс [619], А. Веттер [611], В. Волпе [616], К. Волш [618], А. Георгіца [101], В. Грובה [109; 110; 111], П. Гураль [117; 118; 119], В. Кампо [184; 186] та ін.).

Прототипи української моделі місцевого самоврядування можна виявити і за часів Київської Русі. Як пише Ж. Башлер [48], «Перша Русь – Київська Русь XII–XIII ст. – вписувалася в європейську модель аристократичного та селянського суспільства й могла або повинна була б мати суто європейську історію. Вона зникла під ударами монголів, зазнала сильного територіального переміщення й знайшла притулок на галявинах тайги» [45]. Відродження традицій самоврядності на Українських землях отримало відомий успіх за Козацької доби. Успіхи ж козацького самоврядування детально описувалися не лише вітчизняними, а й зарубіжними вченими – від Г. де Боплана до Вольтера. Як приклад, можна назвати роботу першого із них – «Опис України, кількох провінцій Королівства Польського що тягнуться від кордонів Московії до границь Трансильванії, разом з їхніми звичаями, способом життя і ведення воєн» (1660 р.) [61]. Сама ж модель козацького самоврядування була легітимізована в Конституції Пилипа Орлика 1710 року. При цьому, козацькі моделі самоврядування тривалий час залишалися усталеними й легітимними джерелами публічної влади на Українських землях.

Витоки ідеї та доктрини місцевого самоврядування сягають Магдебурзького права (Magdeburger Weichbildrecht) і практики самоврядування у державах Європи (Литві, Польщі, Пруссії, Сілезії, Чехії, Угорщині, швейцарських кантонах) у XII–XVI ст. та ідей народоправства, сформульованих мислителями доби Відродження та Реформації [441, с. 16–17].

Зокрема, ще на початку XVII ст. німецький правознавець Й. Альтузіус обґрунтував федеральну теорію народного суверенітету і субсидіарності в організації влади. Союз громадян, об'єднаних у сім'ї та корпорації, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. При цьому провінції, міста та громади повинні були мати належний рівень автономії, а верховний суверенітет зберігав увесь народ [45, с. 192–193].

Натомість, у державах Західної Європи ідеї та основи місцевого самоврядування все частіше розвивалися відомими мислителями епохи

Відродження та Реформації, та втілювалися, починаючи з XVIII ст. у конституціях і конституційних актах держав Європи. Зокрема, Ж.-Ж. Руссо у своїй роботі «Проект конституції для Корсики» так обґрунтував теорію *Terra di commune* («спільної землі») [441, с. 17]: «... міста та їх мешканці, так само як феоди та їхні власники, не мають зберігати жодних особливих привілеїв. Усі на острові (Корсика) повинні мати однакові права, нести однакові повинності, а острів має перетворитися цілком і повністю на те, що іменують місцевою владою: *Terra di commune*» [36, с. 76].

З часів Ж.-Ж. Руссо кількість теорій і доктрин місцевого самоврядування постійно збільшується. Місцеве самоврядування з конституційних принципів поступово трансформується в щоденну правозастосовну практику. Значної популярності західноєвропейські основи місцевого самоврядування набувають й на теренах Російської імперії, куди входили й українські землі після реформи 1861 р. Як приклад, можемо навести маловідому, але надзвичайно цікаву працю князя А. Васильчикова у двох томах «Про самоврядування. Порівняльний огляд російських і іноземних земських і громадських установ» (1870) [81, с. 8–9].

Пізніше, в другій пол. XIX ст., беручи до уваги досвід розбудови конституційних основ (систем) місцевого самоврядування в Англії, Франції та Пруссії, А. Васильчиков порівнює порядки російського місцевого самоврядування з європейськими, вбачаючи, що «... всі три заслуговують уважного вивчення по самотності їхнього розвитку і по тому благодатному впливу, який вони мали на благополуччя країни і народу. ... Та система і виявиться кращою, яка дотрималась одночасно інтересів державницьких і користі громадськості, не пожертвувала моральною і розумовою самодостатністю народу для величі держави, місцевими потребами для загальних благ і погодила, наскільки угода можлива, порядок зі свободою» [81, с. 8–9]. Починаючи з кін. XIX ст. подібні компаративістські дослідження набули значної популярності в юридичній науці й загалом сприяли популяризації цінностей місцевого самоврядування держав Західної Європи в інших країнах Європи.

Поширеною є думка, що категорію «самоврядування» було обґрунтовано і запроваджено на практиці у період Великої французької революції, щоб акцентувати самостійність громади стосовно держави. Так, у 1790 р. у Франції було офіційно запроваджено самостійний четвертий різновид влади – «муніципальну владу». Однак через рік цей декрет було скасовано як непотрібний в умовах перманентної революції [441, с. 108–123]. На думку О. Батанова і В. Кампо, у Франції ідеї вільних громад, конституційні основи сучасного місцевого самоврядування було сформовано та реалізовано майже через 100 років після Великої французької революції – у Третій Республіці, тобто починаючи з 1875 р. [37, с. 11, 23; 186, с. 359–364].

Із середини XIX ст., за ініціативи прусського юриста Р. Гнейста, місцеве управління стало йменуватися «місцевим самоврядуванням». За свідченням К. Шмітта, Р. Гнейст у відомій праці «*Self-government, Kommunalverfassung und Verwaltungsgericht in England*» (1871 р.) протиставляв місцеве самоврядування як діяльність на громадських засадах діяльності професійних чиновників і вважав наявність місцевого самоврядування важливою передумовою правової держави [499, с. 119].

Після закріплення у конституціях та конституційних актах і законах кінця XIX – початку XX ст. (Конституція Бельгії 1831 р., Франкфуртська Конституція Германської імперії 1849 р., Конституція Нідерландів 1887 р., Конституція Сербського Королівства 1888 р., Конституція УНР 1918 р. та ін.) термін «місцеве самоврядування» отримав поширення не лише в юридичній науці, а й у конституційній правотворчій і правозастосовній практиці держав Європи та Америки. Натомість термін «муніципальна влада» та ін. на практиці часто є ототожненням чи інтерпретаціями терміна «місцеве самоврядування». Наявність різних концептуальних підходів до розуміння цього інституту пов'язана із неоднозначним визначенням джерела і природи влади. Наука про місцеве самоврядування постійно шукала відповідь на питання, чи здійснюють територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, публічну владу,

чи лише реалізують децентралізовані владні повноваження органів державної влади, трансформуючись на підставі цього у різні типи [441, с. 18].

Узагальнення та систематизація всіх методологічних підходів, концепцій і теорій щодо ключових основ місцевого самоврядування, вочевидь, потребує самостійного дослідження. То ж скористаємось уже існуючими в українській конституційно-правовій думці класифікаціями і систематизаціями теорій місцевого самоврядування. Зокрема, на думку М. Савчина [401, с. 915–992], в основу місцевого самоврядування кожної держави покладено певні історично сформовані теорії та доктрини місцевого самоврядування, а саме:

а) теорію природних прав вільної громади (А. Шефлє, Б. Чичерін), яка отримала поширення в ХІХ ст. у контексті розвитку ідей слов'янофільства та пошуку «особливого шляху» розвитку общин у Російській імперії;

б) громадівська теорія місцевого самоврядування (В. Лешков, А. Васильчиков) – розглядає громади як первинне джерело «муніципальної влади»;

в) громадівсько-господарська теорія (Р. Моль, А. Васильчиков) розглядає місцеве самоврядування як діяльність територіальних громад, котрі є одночасно й інститутами громадянського суспільства, і суб'єктами господарювання на комунальному рівні;

г) державницька теорія місцевого самоврядування (Л. Штейн, Р. Гнейст) розглядає місцеве самоврядування як спеціальну форму державного управління на місцях за умови децентралізації; г) теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб (О. Градовський, Г. Еллінек, О. Лабанд) ґрунтується на тому, що самоврядні одиниці мають визнаватися самостійними, відокремленими від держави, публічно-правовими особами;

д) теорія муніципального дуалізму (М. Орзіх) передбачає, що місцеве самоврядування має поєднувати у собі функції представництва інтересів територіальної громади і реалізації делегованих державою функцій на місцях [151; 401, с. 915–992].

Кожна із цих теорій і доктрин місцевого самоврядування є самостійним теоретико-методологічним конструктом, який отримав втілення в конституціях і

законах про місцеве самоврядування, а також у відповідній правозастосовній практиці, включно з реформами місцевого самоврядування [460, с. 15–16].

Українські правознавці обґрунтовують й інші підходи щодо класифікації концепцій, теорій і доктрин місцевого самоврядування. Наприклад, О. Батанов і В. Кампо виокремлюють такі громадівські доктрини місцевого самоврядування та їх види і підвиди:

А. Реалістичні доктрини громадівського устрою:

– доктрина «вільних громад» (Т. Джеферсон, А. де Токвіль, Б. Констан, Дж. Міл);

– доктрина «народоправних громад» або абсолютного федералізму (Й. Альтузіус, Р.-Л. д'Аргенсон, Д. де Немур, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель);

Б. Утопічні доктрини громадівського устрою:

– доктрина соціетарних фаланг (Ш. Фур'є);

– доктрина анархо-синдикалістських громад (П.-Ж. Прудон, М. Бакунін, П. Кропоткін, П. Гумплович) [37, с. 11; 184, с. 70–71].

Починаючи із 90-х рр. минулого століття спочатку у США, а далі й у Європі набула поширення теорія комунітаризму (від англ. «community» – «громада»). На думку прихильників цієї теорії, найважливіші рішення слід було би приймати на рівні громад, а не органами держави чи органами федерації. При цьому найважливіші рішення мало би бути схвалено на місцевих референдумах.

Є безліч інших, у тому числі й не європейських, теорій і доктрин місцевого самоврядування, популярних у світі, та концептуальних поглядів учених на їх систематизацію.

Найпоширенішими з усіх теорій і доктрин місцевого самоврядування нині є громадівська (Італія, Польща, Франція, Угорщина та ін.), державницька (Китай, КНДР, Куба, Саудівська Аравія та ін.) і змішані теорії, або ж теорії «муніципального дуалізму». Зміст кожної із названих теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності. Розглянемо ключові із зазначених теорій та доктрин [441, с. 19–23].

Державницька концепція, основні положення якої було розроблено німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом, з'явилася у середині XIX ст. Її підґрунтя становить ідея створення органів самоврядування та управління, повністю підпорядкованих державі. Це – ланка державної влади, яка не має власних прав, власної компетенції. Органи місцевого самоврядування діють за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – здійснення державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Практичне застосування цієї теорії у Франції призвело до неоднозначних наслідків. До того ж ця система державного управління веде до надмірного розширення чиновницького апарату, а отже і до збільшення видатків на його утримання. Проте цю теорію можна вважати основою сучасної концепції місцевого управління і самоврядування в тому сенсі, що влада місцевих органів походить від держави.

У межах державницької теорії сформувалося два напрями: 1) політичний (Р. Гнейст) і 2) юридичний (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління [38, с. 199]. На думку Р. Гнейста, самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави. Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами не державної влади, а територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань і функцій державного управління. Основні положення цих теорій XIX ст. зберігають своє значення і дотепер [488, с. 264]. Так, державницьку концепцію, започатковану в Магдебурзькому праві, поширено в Європі та втілено в Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р.

Державницька концепція знайшла своє втілення у роботах українських дослідників, таких як: В. Вернадський, А. Кримський, М. Палієнко, М. Славінський, С. Томашівський. В своїх працях «Українська Історія» та «Про

історію, героїв і політику» С. Томашівський відвів особливу роль Галичині та уніатській церкві в українському державотворенні. Основними її вихідними чинниками визначалися земля, нація та держава, насамперед територіальний патріотизм і національна ідея. С. Томашівський вважав, що майбутня українська держава має формуватися на основі політичної автономії західноукраїнських земель з власним законодавством, адміністрацією, армією, системою освіти. Автономія повинна спиратися на традиції Галицько-Волинського князівства, політичний досвід Австро-Угорської монархії та польського республіканського правління [432, с. 154].

Як зазначив В. Гладій [102, с. 238], шлях розвитку самоврядних громадських структур в Україні відрізнявся від європейського: він відбувався в умовах ціннісних розривів, з руйнуванням старих систем та інститутів і формуванням принципово нових. Абсолютно різними були й відносини місцевого самоврядування та державної влади. У Європі державність виростає із самоврядування, продовжує його цінності й базові конструкти та становить єдність владних структур на основі субсидіарності. В Україні центральна влада завжди належала не автентичному населенню, а найманим провідникам: варягам Рюриковичам у Київській Русі, татаро-монголам після розпаду Київської Русі, полякам, австроугорцям, росіянам, більшовикам. І лише з 1991 р. цей процес очолили українці [102, с. 238].

Утім, найзначнішого поширення у світі, починаючи із XVIII–XIX ст., набула громадівська теорія, сприйнята більшістю держав Європи, Америки, Австралії. В основу громадівської концепції місцевого самоврядування, обґрунтованої у роботах Г. Аренса, Н. Гербера, О. Гірке, О. Лабанда, О. Ресслера, А. де Токвіля, І. Франка, Б. Чичеріна та ін., покладено ідею природних прав територіальної громади, її своєрідного «суверенітету» стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції вважають громаду самостійним (автономним) джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, публічною, «муніципальною» владою [248, с. 46–51].

Обґрунтовуючи основні положення громадівської теорії місцевого самоврядування, О. Васильчиков у роботі «Про самоврядування» деталізує господарські функції місцевого самоврядування та визначає самоврядування як особливу форму самоорганізації жителів певної території. На думку вченого, самоврядування – це «участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї Батьківщини» [80, с. 460].

М. Драгоманов був теж прибічником громадівської теорії місцевого самоврядування. Він сформулював концепцію федерації вільних громад. У своїй праці «Історична Польща і великоруська демократія» [138] він обґрунтував ряд важливих принципів місцевої демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління обшин і областей у побудованій «знизу догори» політично вільній державі; свобода всіх «живих складових частин народу», взаємозалежність політичної свободи і місцевого самоврядування [37, с. 18–20].

Водночас один із найбільших недоліків – застарілість громадівської теорії, оскільки вже давно немає практичного матеріалу для її втілення, як це було у роки буржуазних революцій в Європі та в Америці – у період організації США із громад поселенців. До того ж дослідження цієї теорії свідчить, що свого часу її популярність була зумовлена політичними відцентровими тенденціями та боротьбою із центральною владою, яку вели ті суспільні групи, у чиїх руках було зосереджено самоврядування [248, с. 46–51].

Концепція муніципального дуалізму, або громадівсько-державницька (змішана) містить ідею збереження і зміцнення, з одного боку, самоврядних ознак, з іншого – державницьких. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки. Вважається, що цю теорію було створено під час розгромної критики природничої теорії як компроміс, на який пішли «природники» та «державники», хоча насправді вона об'єднала недоліки обох і додала ще один – порушення принципу розподілу влад, коли однорідні по суті функції здійснюють органи із дуже різним статусом. Як засвідчив досвід, практичне застосування цієї теорії веде до перетворення її на одну із зазначених вище систем.

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування у різних державах світу доводить, що природу місцевого самоврядування не можна визначити точно. Так, досить важко виокремити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватно-правовий, так і публічний характер. Усе це засвідчує одночасне поєднання у місцевому самоврядуванні елементів як державного, так і громадського утворення, що відображено у сучасних тлумаченнях цього поняття [443, с. 19–23].

Як громадівська, так і державницька теорії істотно вплинули на зміст відповідних положень Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування. Ст. 140 Конституції України унормувала положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [230]. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування керуються принципом дозволено робити лише те, що прямо передбачено законом. Дана конституційна норма міститься у розділі I Основного Закону і є засадничою позицією конституційного ладу в державі. Тобто, ми можемо стверджувати, що ст. 140 дає можливість сформувати модель місцевого самоврядування громадівського типу в Україні, але ми не можемо робити висновок про те, що в Україні реалізована саме ця концепція, оскільки для нього потрібен комплексний аналіз конституційно-правового регулювання здійснення місцевої публічної влади. Тому сьогодні ми можемо стверджувати, що Україні притаманна концепція муніципального дуалізму, або державно-громадівська (змішана).

Але потрібно зазначити, що «громадівське» розуміння місцевого самоврядування отримало втілення у Європейській хартії місцевого самоврядування [146], згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України у 1997 р. [147], законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [356], «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2011 р. [362, ст. 254], «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня

2014 р. [377], «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. [347, ст. 90], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [344, ст. 91], інших актах чинного законодавства.

Але при цьому ми можемо виділити декілька ідей державної теорії, які відображені в положеннях Конституції України, а саме: коріння місцевого самоврядування знаходиться у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, тобто тут діє принцип «дозволено лише те, що передбачено законом». Тут варто також згадати і питання збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, як районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [38, с. 209–201].

Зміст місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування [147, ст. 249] полягає у гарантуванні державою права і реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність, певне коло питань, діючи у межах конституції та законів відповідної держави.

Стосовно сутності та змісту категорії «місцеве самоврядування» слід зазначити, що вона має безліч сенсів і значень. Утім, їх можна ідентифікувати скоріше як такі, що доповнюють один одного, ніж як суперечливі. Хоча вітчизняні та зарубіжні вчені висловлюють і чимало контраверсійних поглядів. Зокрема, із приводу наведеного заслуговує на увагу думка С. Серьогіної, яка стверджує, що «самоврядування є там, де місцеві справи протиставляються загальнодержавним. Самоврядування передбачає не тільки розмежування компетенції центральної і місцевої влади, не лише самостійність останніх, але й взаємну їх незалежність; воно визнає відмінність самих джерел влади для тих й інших: перші здійснюють владу за власним правом або отримують свою владу від народу; другі отримують її від місцевої спільноти (громади)» [66; 229; 407, с. 193; 335, с. 193].

Про важливий аспект категорії «місцеве самоврядування» зазначає також О. Батанов. Він наголошує, що місцеве самоврядування слід розглядати насамперед у контексті прав і свобод людини і громадянина [38, с. 182–183].

Дійсно, місцеве самоврядування уособлює дуалістичну модель прав: людина має право на місцеве самоврядування, зокрема право на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, право на місцевий референдум та ін., а територіальна громада відповідно до Конституції України наділена правом безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Таким чином, «конституційні основи місцевого самоврядування» – це історично сформована та відтворена у конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці система зразків і цінностей, які визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конкретно взятій державі чи в групі держав.

Категорія «конституційні основи місцевого самоврядування» є спорідненою, але не тотожною до категорії «конституційна модель місцевого самоврядування». Перша із них втілює ідеї, цінності та принципи місцевого самоврядування, закладені в Конституції, а друга визначає їх параметри (територіальну організацію місцевого самоврядування, місцеву демократію та методи і механізми її реалізації, систему органів місцевого самоврядування тощо) і практику реалізації в конкретно взятій державі.

Досліджуючи історичний аспект розвитку місцевого самоврядування та аналізуючи античні, візантійські і давньоруські писемні пам'ятки та праці видатних українських і російських вчених: істориків, політологів, державознавців, можна прийти до висновку, що місцеве самоврядування виникло на території України задовго до появи держави та її інститутів.

Багато дослідників вважають, що відлік українського місцевого самоврядування як першої форми публічної влади і соціального феномену потрібно вести з часів Київської Русі або навіть з часів родоплемінної та військової демократії. Витоки державності та українського національного конституціоналізму базуються саме на самоврядних інститутах, вважає О. Батанов [36, с. 253].

На додержавному етапі формування політичної організації українського суспільства відносини у сфері місцевого самоврядування розвивалися на основі звичаєвого права. На рівні міст та регіону елементи народовладдя та муніципальної влади мали свій вияв у вічах. Для вічової організації влади був характерним відносно чіткий розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону. Віча відали питаннями війни та миру, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів та ін. [36, с. 256–257].

Багато з сучасних дослідників схиляються до думки, що в Україні існувала школа, яка виробила у XIX – на початку XX ст. таку концепцію місцевого самоврядування, яка була покладена в основу організації органів місцевого самоврядування не лише в Україні, а й у європейських державах. Ретроспективне звернення до вітчизняних теорій та проектів про місцеве самоврядування, зокрема праць М. Муравйова, Г. Андрузького та ін. свідчать про демократичність поглядів вчених України та значення цих ідей для демократичного розвитку суспільства. На увагу заслуговують дослідження самоврядних процесів у розвитку українського суспільства М. Костомарова [328], В. Антоновича [15] та М. Драгоманова [139], який у проекті “Вільної Спільки” зазначав, що місцеве самоврядування стане основою децентралізації. Значну увагу розвитку самоврядних концепцій своїх попередників і сучасників приділив М. Грушевський [113]. Розвиваючи теорію суспільних зв’язків, С. Дністрянський у проекті конституції сформулював принцип національного кадастру, в основу якого були покладені національні традиції і зокрема ідея віча. Новим етапом розвитку конституційних засад місцевого самоврядування став проект конституції О. Ейхельмана, який містив норму про те, що кожна земля здійснює самоуправління на своїй державній території в усіх справах, що не входять до компетенції федерально-державної організації [108, с. 18].

Таким чином, можна погодитися з В. Федоренком, що «місцеве самоврядування – це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, включаючи об’єднані територіальні громади, під свою відповідальність, безпосередньо або через утворювані територіальною

громадою органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [444, с. 576]. Зміст цієї категорії розкривається в сутнісних ознаках, або ж властивостях місцевого самоврядування.

До основних ознак місцевого самоврядування можна віднести наступні:

– Місцеве самоврядування виступає специфічною формою публічної влади в механізмі управління суспільством і державою – вона не є складовою частиною механізму державної влади.

– Місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством.

– Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада.

– Самостійність місцевого самоврядування: організаційна і матеріально-фінансова відокремленість, самостійне вирішення місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійна відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [331].

Таким чином, ми можемо виділити також ознаки конституційних основ місцевого самоврядування:

- наявність теоретико-методологічної основи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях, втіленої в конституційних концепціях і теоріях, а також у загальнодержавних стратегіях і програмах розвитку та реформування місцевого самоврядування;

- тяглість і усталеність успішних історичних традицій організації місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях, позитивно закріплених у історичних джерелах права (Магдебурзьке право тощо);

- системне закріплення територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конституціях та законах, інших актах чинного законодавства, зокрема, в статутах територіальних громад (гмін, комун тощо);

- узгодженість конституційних основ місцевого самоврядування з глобальними і регіональними міжнародними договорами і документами, які визначають міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування та локальної демократії. Для держав-учасниць ЄС і України – з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування тощо;

- владоспроможність територіальної громади (комуни, гміни тощо) та наявність достатніх організаційних, кадрових, фінансових, матеріально-технічних і інших ресурсів для забезпечення ефективного функціонування публічної влади на місцях, а також для співпраці таких громад;

- децентралізація та субсидіарність, як основоположні принципи територіальної організації публічної влади на місцях та побудови відносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;

- розвинена система локальної демократії, репрезентована місцевими виборами і референдумами, місцевими ініціативними, партисипаторними бюджетами і іншими формами локальної демократії, прийнятними і ефективними для забезпечення доступу до влади жителів громад (гмін, комун тощо);

- існування дієвих механізмів захисту прав і свобод людини та гарантування культурного і іншого розвитку національних меншин на місцевому рівні;

- паритетне партнерство між органами та посадовими особами місцевого самоврядування й інститутами громадянського суспільства (органи самоорганізації населення, громадські організації, локальні ЗМІ) та ін.

Отже, проблеми теорії та практики конституційних основ місцевого самоврядування є традиційним предметом уваги багатьох українських учених-конституціоналістів, а також зарубіжних науковців. Разом із тим, монографічні дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні й державах-учасниках ЄС в юридичній науці не проводились, що засвідчує новизну цієї роботи.

1.2. Методологія дослідження конституційних основ місцевого самоврядування

Методологія дослідження конституційних основ місцевого самоврядування ґрунтується на наукових доробках провідних методологів юридичної науки та основних положеннях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як: І. Алексєєв [10], Ю. Битяк [3], С. Бобровник [54], Г. Гафіс [99, с. 96–100], С. Гусарєв [120, с. 160–166], А. Заєць [164], О. Кваша [189, с. 32–38], М. Кельман [192; 191, с. 35], Д. Керімов [193], І. Коваленко [196], А. Колодій [206], М. Корнієнко [236, с. 72; 237, с. 37–41; 238], В. Копейчиков [159; 160; 234], В. Котюк [242], Н. Пархоменко [325, с. 160–166], О. Петришин [161], В. Погорілко [220; 329, с. 114–131], П. Рабінович [392], В. Селіванов [403], В. Тацій [229], О. Тихомиров [424], В. Федоренко [445], Ю. Шемшученко [496], В. Шаповал [490, с. 173–180] та ін. Сформульовані й обґрунтовані вченими основні методологічні положення та підходи стали відправними пунктами у формуванні власного бачення конституційно-правових засад дослідження функціонування та розвитку місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, що розвиваються та обґрунтовуються в дисертації.

Завдяки комплексному підходу нам вдалося органічно поєднати філософську, наукознавчу та правознавчу системи знань, методологічний потенціал яких створив передумови розробки і використання способів прагматичного розв'язання поставлених завдань дослідження. Ураховуючи це, було проаналізовано низку робіт із теорії пізнання [140; 191; 262; 439], що дозволило визначити методологічні та методичні підходи до здійснення наукового дослідження.

У науковій літературі зазначається, що методологія науки, методологія юриспруденції і методологія окремих юридичних наук співвідносяться як загальне, особливе і одиничне, тому кожна юридична дисципліна трансформує загальнонаукові методи, поняття і системи знань згідно з властивостями домінуючих методів і природи свого предмета. Однак юридичні науки, що

ґрунтуються на певному методі, особливо відповідальні за розробку його теоретичних і прагматичних аспектів, причому у взаємозв'язку з іншими методологічними спорідненими науками [19; 182, с. 78; 181, с. 89–92].

Учені-конституціоналісти пропонують різні дефініції методології конституційно-правових досліджень. Методологія (*methodos* – спосіб, метод, *log* – наука, знання) є наукою про методи. Таким є розуміння цього поняття в його початковому, найбільш уживаному значенні [267, с. 24–25]. Методологія наукового дослідження як складова будь-якої науки фактично забезпечує здійснення наукою основної – пізнавальної функції, яка полягає у розкритті закономірностей і тенденцій розвитку духовних і матеріальних явищ і процесів, інших питань, що нею вивчаються [185, с. 158–170]. В. Мелащенко [280] зазначає, що методологія конституційно-правової науки – це вчення про методи пізнання, теоретичне обґрунтування використовуваних у науці методів та способів пізнання конституційно-правової діяльності, теорія методів, сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження конституційно-правових явищ; система певних теорій, гносеологічних й онтологічних принципів, законів, категорій, які опосередковують загальні властивості та зв'язки буття і наукового пізнання [280]. Схожої точки зору дотримувався і Ю. Тодика [430, с. 32], вважаючи, що методологія відповідної юридичної науки є вченням про методи пізнання конституційно-правових реалій, теоретичне обґрунтування методів і способів пізнання цих реалій. Відома зарубіжна дослідниця Н. Богданова [55, с. 35] визначала методологію науки конституційного права як галузь знань цієї науки, яка теоретично обґрунтовує основи і принципи пізнання її предмета та пропонує логічні способи і прийоми дослідження з метою формування об'єктивного, всебічного, системного конституційно-правового знання.

Поділяємо думку про те, що методологію науки конституційного права можна розглядати як вчення про методи, принципи та правила їх застосування під час здійснення дослідження явищ у конституційно-правовій сфері існування (статичних і динамічних елементів конституційно-правової дійсності), що є предметом відповідної галузі юридичної науки [182, с. 80].

Виходячи із зазначеного вище, під методологією дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади слід розуміти систему предметно зумовлених філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, способів (прийомів) і засобів, які зумовлюють комплексний характер осмислення предмета дослідження та опису його результатів.

З цього приводу також варто врахувати, що, зважаючи на новітній етап конституційно-правової реформи, сучасна юридична наука постійно здійснює пошук оптимального та універсального методологічного інструментарію пізнання правової дійсності, тому це вчення не втрачає свою актуальність серед напрямів конституційно-правових досліджень. У зв'язку із цим зазначимо певні важливі методологічні положення, розроблені у цій галузі юридичної науки [182, с. 80–82].

В. Погорілко [220] указував, що формування сучасної наукової методології конституційного права в Україні відбувається таким чином: по-перше, шляхом трансформації уже апробованих методів науки радянського державного права; по-друге, через запозичення наукової методології, яка не визнавалася в науці радянського державного права, але практикувалась у зарубіжній науці конституційного права; по-третє, шляхом залучення до методологічного апарату науки конституційного права методів, що використовують в інших науках – соціології, політології, психології, статистиці, кібернетиці, теорії управління, синергетиці тощо [220, с. 184].

Щодо методологічних засад дослідження конституційно-правових відносин в Україні В. Кафарський [188, с. 5–25] зауважує, що методологія в конституційно-правовій науці є системою підходів, методів і способів наукового дослідження, виділяючи при цьому філософський і загальнонауковий підходи до методології дослідження організації та діяльності політичних партій в Україні.

П. Рабінович [392] до складу методології включає філософсько-світоглядні підходи; загальнонаукові методи, тобто такі, які використовують у всіх або у більшості наук; групові методи, тобто такі, що застосовуються лише у певній групі наук; спеціальні методи, тобто такі, що прийнятні для дослідження предмета лише

однієї науки; дослідницькі методи. До першої групи належать такі методи: матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, у тому числі державно-правових, закономірностей і можливості їхнього пізнання, здобуття істинних знань щодо них. До другої групи – структурний, функціональний методи, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури, аналіз, синтез та ін. Третя група включає методи, що використовуються, наприклад, тільки у суспільствознавстві (скажімо, метод конкретно-соціологічного дослідження). Спеціальні методи, прийнятні для дослідження предмета лише однієї науки, наприклад, юриспруденції – це способи тлумачення норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики. Дослідницькі методи, виділені як окрема класифікація, розподіляють умовно на емпіричні (способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про факти та явища) і теоретичні (способи пояснення, тлумачення зібраних даних, побудови понять, концепцій, прогнозів та ін.) [392, с. 149].

Таким чином, В. Федоренко стверджує, що під методологією сучасної науки конституційного права слід передусім розуміти комплексне світоглядне, філософсько-правове вчення про принципи і методи, які використовуються в цій юридичній науці для пізнання юридичних якостей і властивостей об'єкта відповідних наукових досліджень [445, с. 25–26].

Методологія має за основу систему різнопорядкових за своїм змістом і формою принципів і методів, які є шляхом юридичного пізнання від об'єкта конституційного права до його предмета, від емпіричних знань про конституційні відносини та інститути конституційного права й інші конституційно-правові явища до теоретичних знань і узагальнень про ці об'єкти [445, с. 27–28].

Ураховуючи це, необхідно зазначити, що методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ. Таке визначення однозначно детермінує предмет методології – організацію діяльності [190, с. 142].

Методологія – це складний багатоступеневий процес пізнання, а відтак, у цьому сенсі варто послуговуватися формулюванням «методологічні принципи науки». Адже саме наука є особливою формою людської діяльності, що склалася історично і має своїм результатом цілеспрямовано відібрані факти, гіпотези, теорії, закони й методи дослідження [317, с. 5].

Практично немає жодного методу, в юридичній науці, який би не застосовувався в інших галузях знання. Серед методів, які вбачаються найбільш ефективними для дослідження проблем теорії та практики сучасного конституційного права України, слід назвати передусім системний, структурно-функціональний, діяльнісний, компаративний, історично-ретроспективний, формально-догматичний, конкретно-соціологічний, прогностичний та інші [445, с. 48].

Кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, за допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та надає пропозиції для практики. У широкому розумінні методологія науки – це система філософських і спеціальних методів. Сучасна наукова парадигма визнає існування таких методів, як філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові та спеціально-правові, про що досить розгорнуто викладено в спеціалізованих працях Н. Горбача [103, с. 27], Д. Дедова [123, с. 71], Д. Костюка [240] та ін.

На особливості методології дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку місцевої публічної влади в Україні зокрема впливають: 1) комплексний характер дослідження, який визначається тим, що категорія і явище «місцева публічна влада» є інтегративною категорією влади місцевого самоврядування та державної виконавчої влади на місцях; 2) знаходження об'єкта дослідження «на стику» декількох як юридичних, так і неюридичних наук (конституційного права, міжнародного права, муніципального права, адміністративного права, державного управління, політології); 3) специфіка предмета дослідження – загальні закономірності розвитку національної системи місцевої публічної влади в умовах європейської інтеграції, а також шляхи і засоби оптимізації її функціонування та розвитку; 4) необхідність забезпечення обґрунтованості результатів дослідження і можливостей використання його

висновків і пропозицій для проведення конституційної, муніципальної та адміністративно-територіальної реформ [182, с. 79].

Наукове дослідження будь-якого державно-правового явища, особливо конституційно-правового вимагає розроблення та обґрунтування комплексу відповідних методологічних підходів і прийомів щодо його вивчення. Тому методологія цього наукового дослідження базується на використанні принципу плюралізму у виборі методологічних підходів, методів і прийомів. Адже саме методологічний плюралізм і конкуренція наукових ідей є ознакою того, що представники різних доктрин виявляють свободу наукової творчості, а це – найперша запорука успішності та конкурентоздатності. Тільки сама суспільно-правова практика або життя може дати відповідь на запитання, який метод дослідження є найоптимальнішим [185, с. 158–170].

Метод дослідження проблем – це система заснованих на світоглядно-філософських принципах пізнання відповідного предмета наукових досліджень, правил, прийомів і способів, які дозволяють виявити юридичні особливості, а також змодельовати перспективи її розвитку на майбутнє. На відміну від принципів, які формують світоглядний рівень методології дослідження проблем, методи утворюють її методичне, певною мірою «технологічне» підґрунтя. Отже, наука конституційного права на кожному історичному етапі свого генезису виробляла власні підходи до поняття «методологія», які зумовлювалися розвитком соціально-економічних відносин, науки та її методології в цілому та конституційного права як галузі [445, с. 10–17].

Щодо методології дослідження місцевої публічної влади, важливо також наголосити на тому, що методологічні принципи права, які пронизують усю правову матерію і є орієнтиром для прогресивного спрямування законотворчості, правозастосування, подолання прогалин у праві, правовиховній роботі, мають особливе значення [450, с. 34–38].

Усе вищевикладене дозволяє сформулювати висновок, що вертикальна структура методології цього наукового дослідження передбачає такі рівні:

- світоглядно-філософський, на якому визначаються основні напрями і загальні принципи пізнання предмета дослідження взагалі;
- загальнонауковий, що відображає дослідження об'єктів, які охоплює предмет;
- конкретно-науковий, що акцентується на юридичній науці, розглядає предмет як явище правової дійсності;
- спеціально-науковий, де вивчаються окремі властивості об'єкта (предмета).

Враховуючи це, можна стверджувати, що тема «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні» досліджувалася комплексно, як складне явище конституційно-правової дійсності, з урахуванням сучасних методологічних досягнень, що ґрунтуються на відмові від догматизму та забезпеченні принципу об'єктивізму. До того ж, бралось до уваги те, що складність формування методологічного інструментарію в процесі дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні зумовлена міждисциплінарністю самої проблеми в цілому. Таким чином, можна стверджувати, що методологію дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні складає сукупність методів, прийомів, способів дослідження теоретичної основи та правової регламентації системи місцевого самоврядування, вивчення її поняття, характеристик, ознак і видів, генези, розвитку, характеристики та аналізу організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Сучасний стан інституту місцевого самоврядування в Україні, який знаходиться у процесі демократичної трансформації та характеризується децентралізаційними тенденціями, необхідно вивчати із залученням методології системного аналізу (із обов'язковим використанням принципів синергетики) у поєднанні із компаративістикою, принципи якого були були закладені Т. Парсонсом, Д. Істоном, С. Вербою, Р. Мертоном, Дж. Пауеллом у 1950-х рр. Вихідні позиції синергетики сформульовані у 1960-х рр. Г. Хакеном, І. Стенгерс, Й. Пригожиним, В. Васильковою.

Подальше застосування синергетичного підходу дає змогу трактувати систему місцевого самоврядування як таку, що має відкритий та динамічний характер. Динамізм означає, що під постійним та активним впливом зовнішніх чинників система змінює свої властивості та особливості в часі. Відкритість же трактується як можливість та здатність системи функціонально взаємодіяти з іншими системами, у тому числі і здійснюючи на них свій вплив. Ці характеристики були доведені у четвертому розділі, коли аналізувався процес взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою, а також взаємодії системи органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства тощо [102, с. 61]. Це відкриває нові шляхи вивчення феномену місцевої демократії, а далі – шляхи процесів конституювання системи місцевого самоврядування в Україні, впорядкування такої системи.

Важливим вихідним пунктом синергетики є поєднання самоорганізації та організації. На думку Г. Рузавіна [398, с. 63–72], соціальні системи тим і відрізняються від природних, що в них самоорганізація доповнюється організацією, оскільки в суспільстві діють люди, які обдаровані свідомістю, ставлять собі певну мету, керуються мотивами своєї поведінки і ціннісними орієнтаціями. Тому взаємодія організації і самоорганізації, випадкового і необхідного складає основу розвитку соціальних систем. Аспекти організації системи органів місцевого самоврядування розглядалися у рамках підрозділів 3.3. (стосовно організації системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС) та 4.3. (стосовно організації системи органів місцевого самоврядування в Україні). Натомість самоорганізація місцевого самоврядування проявляється через функціонування принципу субсидіарності (про що мова йдеться у підрозділі 5.2. та 5.3) та реалізацію громадських ініціатив (розділ 4.3.). На нашу думку, саме сутність місцевого самоврядування якомога краще ілюструє взаємодію організації та самоорганізації, у процесі чого повинен відбуватися функціональний зсув у бік самоорганізації. В Україні перешкода у здійсненні цього зсуву полягає в тому, що місцеве самоврядування нерідко розглядається

(зокрема і громадянами) як частина апарату державного управління. Натомість у державах-учасниках ЄС місцева влада протиставляється державі, вона слугує механізмом обмеження державної влади, не дозволяє цю владу узурпувати, що підвищує її прозорість, публічність та ефективність. Це стає можливим завдяки залученню потенціалу самоорганізації [102, с. 62–63].

Також у своєму дослідженні ми виходили із припущення, що система місцевої влади та, зокрема, конституційні основи місцевого самоврядування в Україні, нелінійні у своєму розвитку. Нелінійність, на думку О. Мітіної та В. Петренко, припускає, що реакція системи на зовнішню дію не є пропорційною цій дії, а також система при однаковому зовнішньому впливі на неї в різний час поводитиметься відповідно до різних законів. Це створює феномен складної та різноманітної поведінки, що не укладається в єдину теоретичну схему і характеризується непередбачуваністю в певні періоди часу [283, с. 335–342]. На нашу думку, саме категорією «нелінійність» характеризується розвиток місцевого самоврядування в Україні – створені нормативно-правові умови (закріплення статусу місцевого самоврядування в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування», ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування тощо) не вирішують проблеми інституційної деформації та не призводять до остаточного подолання «залишків» радянської моделі місцевого самоврядування, приводячи до формування несприятливого простору для розвитку і самореалізації людини, відсутності можливості надання громадянам якісних та доступних послуг [102, с. 62–63].

При застосуванні принципу системності у вивченні місцевого самоврядування, на думку російської дослідниці А. Акмалової, самоврядування доречно розглядати як єдність територіального, функціонального та інституціонального [7, с. 178]. На її думку, принцип територіального – вихідний пункт існування місцевого самоврядування, тому що воно початково виникає як локальне утворення, у якому об'єднуються в єдине ціле фізичне існування та діяльність суб'єктів, наділених правовим статусом (підрозділи 3.1 та 4.1).

Варто зазначити, що розгляд місцевого самоврядування як багатоеlementної системи з широкою функціональною спрямованістю управлінського механізму забезпечення економічного та соціального розвитку носить міждисциплінарний характер, так як цей феномен є предметом дослідження різних наук: економічної теорії, макроекономіки, мікроекономіки, регіональної економіки, загальної теорії управління, теорії державного управління та місцевого самоврядування, демографії. Міждисциплінарний підхід у поєднанні зі системним підходом створює можливість оперування всією сукупністю загальнонаукових та спеціальних методів дослідження в процесі вивчення управління економічним і соціальним розвитком муніципального утворення [281, с. 41].

Загальнонаукові методи раціонального пізнання – це філософські, світоглядні підходи, які виражають найбільш універсальні принципи мислення. Так, методологічним підґрунтям дослідження конституційних основ місцевого самоврядування є філософський метод діалектики, який дозволяє розглянути динаміку таких соціальних процесів, як зв'язок органів і посадових осіб місцевого самоврядування з місцевими органами державної виконавчої влади, а також становлення, розвиток і практику діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні. Діалектика розглядає всі явища в розвитку, в органічному зв'язку з розвитком політичних, економічних, соціальних, культурних та інших процесів, які відбуваються в суспільстві. Саме такий підхід дозволяє виявляти та розв'язувати муніципально-правові проблеми, які виникають у суспільстві, розкрити діалектичну єдність і детермінованість загальних процесів формування правової, демократичної та соціальної держави в Україні з інституціоналізацією місцевого самоврядування [182, с. 84–85].

Таким чином, дослідження ґрунтується на діалектичному методі пізнання та класичних законах діалектики як вчення про розвиток, буття, пізнання та мислення. До них зокрема належать: загальний взаємозв'язок усіх явищ, принцип детермінізму; загальність руху та розвитку, історизм; принцип єдності та боротьби протилежностей; взаємозв'язок кількісних і якісних змін, перехід кількості у якість; розвиток через заперечення, принцип заперечення заперечення; принцип

об'єктивності; суперечлива єдність парних категорій діалектики – загального та одиничного, сутності та явища, форми і змісту, необхідності та випадковості [182, с. 84–85].

Загальна спрямованість дослідження визначається на філософсько-світоглядному рівні методології, яку утворює система методів (законів і категорій), що забезпечують можливості пізнання та здобуття істинних знань щодо сучасного конституційно-правового розуміння конституційних основ місцевого самоврядування в Україні. Зокрема застосовано діалектичний метод пізнання, який включає класичні закони діалектики. Цей метод дав можливість розкрити еволюцію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та в Україні (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3). Пізнати явище можна, лише вивчаючи зовнішні прояви і критично аналізуючи отримані результати. Дослідити поняття та ознаки конституційних основ місцевого самоврядування можна, лише вивчаючи функціонування та повноваження органів місцевого самоврядування в Україні, порядок і прийняття актів місцевого самоврядування тощо.

У дослідженні широко використовуються такі діалектичні категорії, як загальне, особливе і конкретне; причина і наслідок; зміст і форма; необхідність і випадковість. Так, вивчаючи зміст норм Конституції та законів України, які регулюють місцеве публічну владу як інститут конституційного права, України, виявлено, що за функціональним спрямуванням місцеву публічну владу необхідно розглядати як єдину владу розподілену на два види (гілки): місцеву державну владу, яка ґрунтується на необхідності забезпечення виконання функцій держави на певній території, та владу місцевого самоврядування, спрямовану на здійснення управління місцевими справами територіальною громадою [182, с. 85–86]. Причинно-наслідковий зв'язок між явищами ми простежуємо як у контексті політико-правових, економічних та інших передумов становлення місцевого самоврядування в Україні, так і у виявленні проблем і пошуку шляхів їх розв'язання у п'ятому розділі, присвяченому реформі місцевого самоврядування в Україні.

Конституційно-правове дослідження такого явища, як конституційні основи місцевого самоврядування не може бути успішним без дотримання принципу об'єктивності та неупередженості. Дослідження конституційних основ місцевого самоврядування в Україні має бути позбавлено будь-яких ідеологічних обмежень, апріорних емоційних суджень і оцінок, моральних упереджень. Дослідник має сприйняти інформацію про конституційні основи місцевого самоврядування такою, якою вона є, а в своїх теоретичних висновках базуватися виключно на фактах.

Дія закону (принципу) єдності та боротьби протилежностей виявилася у збігу інтересів двох перманентно конфліктуючих складових місцевої публічної влади – влади місцевого самоврядування та місцевої державної виконавчої влади. Оскільки місцеві державні адміністрації передусім покликані забезпечувати реалізацію інтересів держави на відповідній території, а органи місцевого самоврядування мають забезпечувати інтереси територіальної громади, розвиток конкретного населеного пункту – територіальної основи місцевого самоврядування. Спільно реалізуючи свої повноваження, вони і забезпечують поєднання місцевих і державних інтересів, що знову ж таки забезпечує єдність місцевої публічної влади, можливість розгляду її як системного, самодостатнього правового явища [182, с. 85].

Дія закону заперечення заперечення виявляється у з'ясуванні умов проведення децентралізації в Україні та виявленні основних засад конституційно-правового регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках ЄС (підрозділи 5.2, 5.3). Дія закону заперечення заперечення виявляється також у розвитку децентралізації влади як загального напрямку конституційної реформ. Питання добровільного об'єднання територіальних громад має бути вирішено самостійно жителями громад сіл, селищ, міст, при цьому дія держави, в особі Центральної виборчої комісії, заперечує можливість їх проведення, якщо громади, які бажають об'єднатися, знаходяться на території різних районів. Використання закону заперечення заперечення, розвитку через заперечення може сприяти

врегулюванню конфліктних ситуацій під час утворення та формування місцевої публічної влади в об'єднаних територіальних громадах [182, с. 85].

До загальнонаукових методів пізнання, які застосовувалися у роботі, належать такі: системний – для типології конституційних основ місцевого самоврядування та характеристики Європейської хартії місцевого самоврядування як базису конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи (розділ 2); функціональний – для дослідження органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та в Україні (підрозділи 3.3, 4.3); історичний – для дослідження генези конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні (підрозділ 1.4). Висунення і перевірка гіпотез здійснювалися для пошуку шляхів удосконалення та реформування основ місцевого самоврядування в Україні (розділ 5).

Слід зазначити, що саме системний підхід надав можливість зробити висновок, що місцеве самоврядування явище синергетичне, при цьому воно не має центру. Системність місцевого самоврядування виявляється, у першу чергу, через цілісність, наявність координуючих та ієрархічних зв'язків [182, с. 88]. Було також проаналізовано питання конституційних основ місцевого самоврядування у становленні та розвитку за тривалий час, визначено характер змін та їхні тенденції у часі.

Отже, системно-структурний метод дозволив розглянути інституційну будову місцевого самоврядування, а структурно-функціональний метод дозволив дослідити роль і місце тих чи інших елементів у загальній системі місцевого самоврядування.

У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз та синтез, оскільки основна частина пізнавальних операцій здійснюється шляхом аналізу, тобто має місце поступове виокремлення елементів місцевої публічної влади як системи, з'ясування їхньої сутності та взаємозв'язків. Синтез передбачає об'єднання певних частин сукупності в єдине ціле на підставі спільності певних ознак і утворення якісно нового поняття конституційних основ місцевого самоврядування в Україні.

Використання формально-логічних методів дозволило також сформулювати проміжні та загальні висновки та пропозиції.

Методи дедукції та індукції використано в дисертаційному дослідженні з метою формулювання й уточнення змісту наукових понять: конституційні основи місцевого самоврядування; сутнісні ознаки конституційних основ місцевого самоврядування; система органів місцевого самоврядування; функції та повноваження органів місцевого самоврядування тощо.

Для аналізу змісту доктринальних джерел, у яких сформовано найважливіші теоретико-методологічні та конституційно-правові здобутки представників вітчизняного та зарубіжного правознавства, також застосований метод герменевтики. Цей метод може бути використаний як пізнавальна процедура з метою досягнення чіткості у застосуванні юридичних термінів, їх точного визначення та встановлення тотожності смислів, узгодження стилю викладу [36, с. 155]. Застосування герменевтичного методу уможливило з'ясувати сутність і ознаки форм безпосередньої демократії в країнах ЄС та конституційні форми реалізації місцевої демократії в Україні (підрозділи 3.2, 4.2).

Вивчення конституційних основ місцевого самоврядування було б неповним і статичним без з'ясування функціональних якостей системи місцевої демократії. Так, функціональний аналіз діяльності виборних органів місцевого самоврядування сприяв проникненню в політико-правову природу виборних суб'єктів місцевого самоврядування, розкривав обсяг, характер і зміст їх функцій.

Сформульоване визначення поняття конституційних основ місцевого самоврядування в сучасній Україні було перевірено в процесі дослідження. Його суттєві ознаки набули конкретного змісту. Таким чином, застосовано метод сходження від абстрактного до конкретного, оскільки всі теоретичні узагальнення щодо правової природи влади місцевого самоврядування побудовані саме індуктивним шляхом. У процесі дослідження застосовувався логіко-змістовний метод, що полягає в перевірці дослідницьких процедур, логічно обґрунтованих і несуперечливих теоретичних узагальнень.

Для аналізу процесу виникнення феномену “місцевого самоврядування” та правової фіксації його інституційних ознак, слід використовувати інституційний метод дослідження. Інститутом “місцевого самоврядування” визнається організована система зв’язків та соціальних норм, що поєднує суспільні цінності, які максимально задовольняють потреби громадян. Застосування інституційного методу дослідження передбачає аналіз історії розвитку феномену самоврядування та його нормативно-правової бази. Вирішення цього завдання є неможливим поза історичним методом, оскільки історичний метод дає змогу дослідити виникнення, формування та розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв’язків, закономірностей і суперечностей [36, с. 15].

Серед спеціально-наукових методів використовувалися такі: формально-юридичний (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, 5.2.), правового моделювання (розділ 4, підрозділи 5.1, 5.3), історико-правовий (підрозділи 1.3, 2.1; розділ 4).

Історико-правовий метод використовувався для з’ясування особливостей становлення і розвитку системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.3, 2.1; розділ 4). Цей метод також слугує інструментом для систематичного вивчення чинного національного та міжнародного права. Розкриваючи історичні особливості статусу місцевого самоврядування та її органів, метод попереджає можливість помилок у теоретичних поглядах, незгодних з історично виробленими правовими поглядами громади та народу.

Історичний метод передбачає дотримання двох важливих умов: по-перше, розгляд муніципально-правових явищ щодо їх виникнення та розкриття закономірностей і тенденцій розвитку; по-друге, вивчення конкретних інститутів місцевого самоврядування на сьогодні. Історизм – це шлях зв’язку минулого і сучасного, теорії та практики, тому що нове в теорії місцевого самоврядування в підсумку випливає з узагальнення досвіду, з практичних потреб суспільного розвитку. Історичний підхід передбачає розвиток теорії на підставі фактів. Історичний аналіз законодавства про місцеве самоврядування, виявляючи основні

напрями і тенденції муніципального розвитку, дозволяє сприйняти все те найкраще, що виробила практика місцевого будівництва в Україні та інших країнах, надати йому оцінку з позицій сьогодення і створити більш ефективне і дієве законодавство [182, с. 91]. Таким чином, за допомогою історичного методу було визначено виникнення та розвиток основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, а також в межах території України та обґрунтовано етапи розвитку місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 1.3.). Крім цього, був проведений ретроспективний аналіз теорій, форм та основ місцевого самоврядування, що склалися в державах-учасниках ЄС взагалі, та в Україні, зокрема. Завдяки цьому було стало зрозумілим сучасна організація місцевого самоврядування та виявлено його основні тенденції розвитку.

Метод класифікації дозволив здійснити групування систем і основ місцевого самоврядування, що застосовуються в зарубіжних країнах (розділ 2). Формально-юридичний метод використовувався для формулювання авторських дефініцій понять (1.1, 1.3, 2.1, 4.2, 4.3, 5.3).

Виокремлення істотних ознак предмета дослідження із залишенням поза увагою несуттєвих другорядних його ознак є сутністю методу абстрагування до загальних методів раціонального пізнання, який використовується для формулювання понять і визначення компетенції органів місцевого самоврядування, а також з'ясування функціональної складової місцевого самоврядування.

Не менш важливим в методології є аксіологічний (ціннісний) метод, який налаштовує на розгляд муніципальної дійсності з погляду тих чи інших соціальних цінностей [36, с. 155]. О. Батанов у своїх дослідженнях, згадуючи ціннісний метод, вказує на те, що цей метод змушує звернути увагу на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування в країні. Для розуміння сучасної моделі організації муніципалітетів, обґрунтування причин уособлення в суспільстві місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, розгляду розвитку тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та соціально-економічними, духовно-культурними,

цивілізаційними чинниками, що її детермінують, використовується ціннісний метод [36, с. 155].

На сучасному етапі розвитку правничої науки суттєво підвищується значення компаративного методу вивчення конституційних і муніципальних проблем [316]. Цей метод виявляється в порівняльному аналізі конституційно-правових норм та інститутів і є важливим інструментом використання позитивного досвіду, накопиченого в конституційно-правовій сфері, виявлення найефективніших моделей нормативного регулювання. Компаративний метод дозволив дослідити закономірності і тенденції організації та функціонування місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, при цьому показано її зв'язок з економікою, соціальними, демографічними і культурними процесами суспільного розвитку. Цей метод використовувався для порівняння конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС (підрозділ 2.3, розділ 3).

Отже, використання цього методу також дозволило опрацювати різноманітні теоретичні підходи до побудови і діяльності місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС. На підставі апробованого та ефективно зарекомендованого досвіду країн Європейського Союзу було запропоновано теоретичну конструкцію організації місцевого самоврядування, а також тенденції розвитку використання апробованої і ефективно зарекомендованої практики організації та функціонування місцевого самоврядування в цих країнах (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3).

Підсумовуючи матеріал про методологію дослідження конституційно-правових засад функціонування та розвитку основ місцевого самоврядування в Україні, доречно наголосити на тому, що потребує удосконалення методологія наукових конституційно-правових і муніципально-правових досліджень щодо адаптації та узгодження загальнонаукової, конкретно-наукової, спеціально-наукової (конституційної та муніципальної) методології стосовно предмета дослідження.

Для одержання найбільш достовірних наукових результатів у дисертаційному дослідженні використано систему принципів і підходів, що побудована на філософсько-світоглядних, загальнонаукових, конкретно-наукових

і спеціально-наукових методах у поєднанні з теоретичними положеннями, пізнавальними принципами та науковими парадигмами. У своїй сукупності відповідні методи утверджують цілісну методологію дослідження конституційно-правового регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні.

Ключовими ж методами цього дослідження стали *компаративний (порівняльно-правовий) метод* (підрозділи 3.1, 4.1, 5.1), який дозволив співставити і порівняти конституційні основи місцевого самоврядування більшості з 28 держав-учасниць Європейського Союзу і України, виявити їх схожість та відмінності, а також метод *конституційно-правового моделювання*, який дозволив сформулювати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України, на основі виявлення та узагальнення позитивного теоретико-методологічного, правотворчого та правозастосовного досвіду утвердження ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу (підрозділи 4.2, 5.1, 5.3); *історико-правовий підхід*, який дозволив виявити і дослідити витоки і розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні, а також встановити і охарактеризувати основні етапи (періоди) розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.3, 2.1; розділ 4).

Загалом усі методи наукового пізнання створюють оптимальне уявлення про певні аспекти організації та функціонування конституційних основ місцевого самоврядування в Україні. Використання різноманітних методологічних засобів дозволяє різнобічно досліджувати діяльність місцевого самоврядування, простежити вплив конституційних норм, міжнародно-правових і локальних актів на систему органів місцевого самоврядування.

1.3. Генеза конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні

Історично місцеве самоврядування існувало в додержавний період розвитку людського суспільства, тобто передувало державі. В подальшому держава істотно обмежила політичну самостійність населення і в багатьох країнах взагалі ліквідувала самоврядування. У процесі розвитку інститутів самоврядування держава відіграє важливу роль, але головні рушійні сили коріняться у більш істотних суспільних відносинах. Тому державі не можна залишати без уваги сферу самоврядування або протидіяти її становленню, оскільки не менш глибокі соціальні процеси викличуть його до життя.

Якщо ми спробуємо озирнутися на історію місцевої (муніципальної) влади, то можна виокремити декілька основних шляхів її створення, які дають на практиці багато похідних варіантів. Місцева влада може бути сформована трьома способами: 1) встановленням прямого державного управління над місцевим співтовариством; 2) формуванням органів місцевої влади методом самоорганізації громадян, тобто «знизу»; 3) шляхом делегування частини повноважень державою, тобто шляхом реформ «зверху» [454, с. 50].

З історії відомо, що звичайним способом формування прямого адміністративного (централізованого) управління було завоювання місцевого співтовариства якою-небудь іншою спільнотою; при цьому останнє починало відігравати роль центральної влади стосовно створених ним же місцевих владних інституцій. Іншим досить поширеним способом було встановлення договірних відносин, внаслідок розвитку яких поступово відбувався перерозподіл прав й економічних важелів на користь центру з остаточною повною або майже повною передачею їх до центру. Третім варіантом було встановлення релігійного панування з кінцевим економічним і правовим підпорядкуванням співтовариства центру.

Доволі часто в історії ми можемо побачити сукупність цих способів. При цьому слід мати на увазі один момент, що є принциповим у розумінні прямого

адміністративного управління: громада, місцеве співтовариство після підпорядкування в тій або іншій формі центру цілком може зберігати внутрішні органи самоврядування. Більше того, історія дає нам приклади, коли співтовариства навіть мали виборні органи, але ці останні цілком і повністю підкорялися чиновникові, поставленому центром для контролю за даним місцевим співтовариством. Не виключаються при прямому адміністративному керуванні й елементи самоорганізації громадян, але ці елементи жодним чином не претендують на те, щоб стати місцевою владою [454, с. 50–51].

Пряме адміністративне управління може проіснувати досить тривалий час, але історично цей вид, так би мовити, з самого початку приречений. Він змушений еволюціонувати у бік розвитку місцевого самоврядування, тому що в господарському відношенні він у край неефективний; виникаюча в результаті встановлення цього виду система управління – громіздка, ускладнена й заплутана.

Найбільш поширеним шляхом формування місцевої (муніципальної) влади є шлях реформ, проведених державою. Відомий цілий ряд причин, з яких держава змушена була починати реформи й допускати розвиток місцевого самоврядування. До них насамперед належать економічні й фінансові причини. Як правило, намагаючись полегшити фінансову напругу державного бюджету, поліпшити економічну ситуацію усередині країни, держава і йде на реформи. Соціально-економічна ситуація усередині країни штовхає державу до реформ: з одного боку, правлячими елітами усе глибше й глибше усвідомлюється неможливість централізованого рішення всіх фінансово-економічних проблем розвитку країни; з іншого боку, розвивається боротьба міст і сільських громад за надання їм реальних можливостей й умов для місцевого самоврядування, підсилюється завжди присутній елемент самоорганізації місцевих співтовариств [454, с. 51].

Протиборство різноманітних причин ніколи не приводить до виникнення повного місцевого самоврядування, хоча на перший погляд може здатися, що й у ситуації, коли держава здійснює пряме адміністративне управління на місцях, можлива поступальна низка реформ, здатних привести до встановлення такої форми місцевої влади. Однак подібні приклади практично невідомі.

Як правило, «подвійний тиск» на державу закінчується тим, що встановлюється якийсь компроміс між центральною владою й місцевим співтовариством. Обсяг прав і повноважень, предмети відання виниклого в результаті «подвійного тиску» місцевого самоврядування цілком і повністю залежать від тих конкретно-історичних умов, у яких формувалася дана місцева влада.

Як цілком слушно зазначає професор М. Баймуратов [28], основою генезису муніципальної влади є локальний інтерес, що є видом загального соціального інтересу, який реалізовується в державно-організованому суспільстві за допомогою місцевого самоврядування, а її становлення і позитивний розвиток істотно розширює область свободи індивіда. Іншими словами, громада як конкретно-історична локальна спільнота утворюється завдяки спільності стійких потреб та інтересів людей, які проживають в межах певного населеного пункту. Ці інтереси пов'язані з потребою людини жити в сприятливих соціально-побутових умовах (житловий фонд, комунальне господарство, транспорт, торгівля, дитячі заклади, початкова освіта, охорона здоров'я тощо). Спільність зазначених інтересів обумовлює стійку зацікавленість в оптимальному вирішенні так званих «питань місцевого значення». Відповідно, утвердження місцевого самоврядування є можливим тільки після того, як серед місцевих жителів відбудеться усвідомлення єдності між собою, «кристалізація» спільних потреб та інтересів.

Слід зауважити, що в кожній державі в залежності від її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей основи місцевого самоврядування мають специфічну форму. Але так чи інакше зводяться вони до трьох концепцій – державницької, громадівської та муніципального дуалізму, як було вже згадано в першому підрозділі цього дослідження.

У сучасній політичній науці різноманітні основи місцевого самоврядування класифіковані таким чином: англосаксонська, континентальна, змішана, іберійська, радянська.

Такий узагальнений підхід застосовується у монографіях (Б. Андресюка [13], О. Бориславської [145], П. Ворони [89], В. Лісничого [265]), наукових статтях

(О. Антинескула [14, с. 280–286], Л. Гулак [115, с. 101–104], Л. Дунаєвої [143, с. 594–603], А. Лелеченко [259], В. Наконечного [298, с. 283–289], С. Наумкіної [299], Т. Стешенко [421, с. 128–137]), а також у підручниках та навчальних посібниках українських дослідників.

Історично першими на європейському континенті сформувалися англосаксонська (Велика Британія, Ірландія) та континентальна (французька) моделі. Англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях – у якості первинних суб'єктів тут виступають місцеві громади та приходи, а потім і міста [444, с. 575]. Теоретичне підґрунтя першої моделі становить громадівська теорія місцевого самоврядування. Формування даної моделі має досить давню історію, яка розпочинається з епохи правління Вільгельма Завойовника у XI ст. Він уперше у 1086 р. зробив перепис феодальних володінь, сформувавши кадастрову «Книгу страшного суду», надав громадам широку автономію, у тому числі в питаннях нормотворчості, здійснення судової діяльності, формуванні бюджетів, політичному управлінні місцевими справами. Звідси також бере початок традиція прецедентного права, яка трансформувалась за відсутністю конституційного статусу у органів місцевого самоврядування, діяльність яких регламентується відповідним законодавчим актом, прийнятим вищим представницьким органом влади країни [102, с. 29].

Типологічні ознаки даної моделі будуть розглядатися у підрозділі 2.1. Зараз хотілося б зупинитися на історичних аспектах англосаксонської моделі місцевого самоврядування та охарактеризувати її на прикладі Великої Британії. Ця модель походить з місцевих громад та парафій, а також з міст середньовічної Англії, управління якими поступово «вбудовувалось» в державну вертикаль управління країною. Як зазначає П. Гураль, починаючи з XI ст. самоврядним англосаксонським громадам надавалась широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права [117, с. 7].

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії існують традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними

територіями, яке регламентується окремими законами для кожного регіону і відрізняються за такими критеріями як повноваження місцевої влади та адміністративно-територіальний поділ [119, с. 6].

Англія становить більшу частину держави як за величиною території, так і за кількістю населення. Вона не має власних органів управління, оскільки нею керують загальнодержавні органи Великої Британії. В інших частинах власних органів управління упродовж тривалого часу не було. Однак після їх появи цим частинам завжди було притаманне прагнення розширити свої повноваження, виникали навіть сепаратистські настрої.

П. Гураль зазначив дуже цікаву суттєву різницю між трьома британськими регіонами: якщо шотландська і уельська реформи носять чисто конституційний характер і опираються безпосередньо на результати референдуму й на відповідні законодавчі акти, то північно-ірландська автономія опирається на міжнародний договір. Це грає дуже велику роль, оскільки Парламент Великої Британії може позбавити Шотландію та Уельс автономії шляхом прийняття відповідного Акту, ухваленого на новому референдумі, але таке не може відбутися з Північною Ірландією, тому що автономія цієї частини захищена нормами міжнародного права [119, с. 6].

Особливий статус має столиця Сполученого Королівства – Лондон. Його передмістя утворюють єдиний конгломерат, який зветься Великим Лондоном. Урядування в ньому здійснюється асамблеєю із 25 депутатів і мером, які обираються на 4 роки безпосередньо населенням міста. За змістом Акта про управління Великим Лондоном до компетенції влади віднесено управління міським транспортом, територіальне планування, економічний розвиток, охорону навколишнього середовища, керівництво поліцією та пожежною охороною, управління культурою, спортом і засобами масової інформації. Більшість із цих повноважень виконує мер, на той час як асамблея лише здійснює контрольну функцію стосовно мера [441, с. 55–56].

Закон про місцеве управління 2000 р. [574] визначив однаковий підхід у системі місцевого управління, хоча й передбачив декілька моделей відносин

місцевої ради і мера. У всіх адміністративно-територіальних одиницях місцеві ради обираються терміном на 4 роки із ротацією (оновленням) на одну третину через рік чи два. На виборах місцевих рад можуть застосовуватися різні виборчі системи. Місцеві ради мають право приймати нормативні акти, які затверджуються відповідним центральним урядовим відомством та оприлюднюються. У невеликих громадах рішення приймаються на загальних зборах, де обирається голова. Виконавчий орган влади – мер. Можливі такі варіанти управління, один із яких громадяни обирають під час прийняття уставу:

- мер – кабінет: мер обирається прямими виборами, призначає заступника та створює кабінет, кількість членів якого становить до 9 осіб;

- лідер-мер – кабінет: мер обирається зі складу ради, він сам або рада створюють кабінет;

- мер – керуючий: мер обирається прямими виборами, але управління здійснює призначений відповідно до контракту із радою керуючий – головний адміністратор.

У дрібних громадах ради не обираються, організовуються лише збори [104, с. 282–283].

Контроль за місцевими органами самоуправління здійснює центр за допомогою міністерського інспектування, через спеціальні комісії з контролю за законністю діяльності органів місцевого самоуправління, аудиторські перевірки та ін. [441, с. 54–56].

Крім історичних частин, до складу Сполученого Королівства входять також острівні території (острів Мен, острови протоки Ла-Манш) і залежні острови з особливим статусом (колишні території Сполученого Королівства, що зберегли державно-правовий зв'язок: острів Святої Олени, Бермудські острови та ін.). Острови мають свої органи самоврядування, але головні питання їх життєдіяльності вирішує парламент Великої Британії [213, с. 203–204].

У відповідності з новим законодавством про місцеве самоврядування в 1996 році було утворено 32 унітарних органи місцевого самоврядування у Шотландії та 22 в Уельсі. Внаслідок муніципальної реформи, з 1999 року загальна

кількість органів місцевого самоврядування скоротилася на 79 і склала 442 основних органи місцевого самоврядування в Англії, Шотландії та Уельсі [119, с. 12].

Із точки зору регіоналізму, а також багатьох аспектів державного управління і політики Сполучене Королівство є досить незвичною країною серед великих унітарних держав Заходу. Велика Британія послуговується і північноєвропейською, і південноєвропейською моделями державного управління. Вона оновила свою систему місцевого самоврядування, організовану на рівні графств, а через тиск із боку Шотландії та Уельсу також запровадила в Шотландії та Уельсі регіональне врядування. Попри створення в 1999 р. регіональних органів варто зазначити, що приклад Великої Британії промовисто демонструє можливість задоволення вимог регіональних націоналістів без зміни розподілу політичної влади, якого вимагатиме створення повноцінної системи регіонального державного управління [441, с. 55–56; 482, с. 101–112].

Наступною моделлю виступає континентальна (французька/європейська), чийі витoki закладені у державницькій теорії місцевого самоврядування, в якій місцеве самоврядування здійснюється як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, із мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування [444, с. 575]. Ця модель поширена у Франції, Бельгії, Нідерландах, Болгарії та інших країнах.

Як зазначає В. Гладій [102], коріння даної моделі містяться в історично сформованих засадах централізму, що складався впродовж історії Франції, яка сьогодні має досить складну чотирирівневу структуру адміністративно-територіального устрою – управління відбувається на рівні держави, регіонів, департаментів та комун. Отже, французька система є однією з найбільш репрезентативних. Її основна структура, кодифікована Наполеоном I, була зумовлена революційністю Франції і покликана обмежити владу місцевої знаті, у той час прискорюючи урядову реформу. В цій системі чітко простежуються чіткі лінії повноважень, що йдуть від міністерства центрального уряду через централізовано призначеного префекта департаменту в муніципалітети, які мають

локально обраного мера та міську раду. Префект являє собою і виконавчого директора департаменту, і представника центральної бюрократії, що забезпечує таким чином канал централізації, з широким повноваженнями скасовувати рішення місцевих рад і контролювати місцеві витрати. Таким чином, дана модель сполучає у собі виборні представницькі структури на місцях з їхніми виконавчими органами з повноважними представниками державної влади. При цьому муніципальним органам дозволено всі дії, прямо не заборонені законом [102, с. 32–33].

Сучасні основи місцевого самоврядування та управління сформувалися у Франції, починаючи із другої половини XX ст., по завершенні Другої світової війни, формуванні П'ятої Республіки і триває донині. Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. Рух до децентралізації у Франції зумовив ускладнення у прийнятті рішень на територіальному рівні, оскільки з'явилося більше відповідальних за цей процес інстанцій. Відсутність принаймні мінімального визначення того, яким має бути розподіл повноважень між різними органами місцевої влади (комунами, департаментами, регіонами, міжмуніципальними урядами), призводить до співіснування безлічі конкуруючих і нескоординованих ініціатив, які виникли в одному і тому самому регіоні, та нічим не обмеженого використання співфінансування [441, с. 109; 469, с. 51–60].

Останні роки характеризуються децентралізаційними тенденціями в межах використання даної моделі. Наприклад, у Франції відбулися дві «хвилі» децентралізації, спричинені двома законодавчими актами – «Acte I» (1982 р.) та «Acte II» (2003 р.), які науковці визначають прикладом «справжньої муніципалізації», що передбачала реальну повноту прийняття політичних рішень органам місцевої влади. Внаслідок двох етапів децентралізації відбувся чіткий функціональний зсув центру прийняття політичних рішень з центрального рівня влади на місцевий. Після прийняття «Acte II» децентралізація отримала конституційний статус і передача повноважень від центрального уряду до місцевих громад була посилена. Але прагнення регіональних еліт до інституційного укріплення свого положення призводить до неможливості повної децентралізації

та створення більш ефективної місцевої влади. Держава, прагнучи зберегти своє панівне становище, навіть після прийнятих реформ залишається присутньою на регіональному рівні. Тим не менш, форми міжмуніципального співробітництва, які сьогодні діють у всій країні, призводять до можливості розподіляти податкові прибутки, стають інституціональною основою для подальшої передачі державних функцій на місцевий рівень [102, с. 33].

Порівняно з іншими західними моделями французька модель місцевого самоврядування та управління практично не акцентує уваги на ефективності свого функціонування. Натомість у період із 50-х до 70-х рр. XX ст. у Західній Європі відбулося декілька хвиль аналізу, дискусій та успішних чи невдалих реформ, перш ніж це питання зачепило нові демократії Центральної і Східної Європи в 1990-х рр. Упродовж останніх 40 років країни Південної Європи, здебільшого під впливом французької моделі (Франція, Іспанія, Греція, Італія), зберігали ту саму територіальну структуру, що характеризується надзвичайно високим рівнем роздробленості. У цих державах переважна більшість муніципалітетів або «відмирають», або штучно вцілили за рахунок зовнішніх дотацій, щоб зберегти залишки демократії [441, с. 122–123; 469, с. 51–61].

Револьюційна перемога на чергових виборах Президента Франції у 2017 р. лідера нової політичної сили «Вперед!» Е. Макрона, результати виборів до Національного зібрання Франції у червні 2017 р. та формування нового Уряду започаткували запровадження нової моделі вищої та центральної ланки публічної влади у Франції. Наведене дає змогу спрогнозувати можливу модернізацію системи місцевого самоврядування та управління у Франції, перед якою так само нагально, як і перед центральною владою, постали проблеми дефіциту бюджетних коштів, ефективності публічної влади та її підзвітності громадянському суспільству тощо [441, с. 124].

Поєднання континентальної та англосаксонської форм привело до появи змішаної моделі, яку ми розглянемо на прикладі Німеччини.

В даній моделі виборний орган місцевої влади може одночасно виконувати функції державного управління, являючись представником державної

адміністрації. Абсолютно унікальний характер має система місцевого самоврядування Німеччини, яку вирізняє консенсусний та еволюційний характер реформування, при цьому роблячи акцент на політичних традиціях управління, які склалися на певних територіях. Реалізація цієї моделі в Німеччині вирізняється поміркованим реформуванням, метою якого є як децентралізація, так і створення демократичної системи місцевого самоврядування [102, с. 34, 36].

Традиційно Німеччина має політично і функціонально «сильний» тип місцевого самоврядування та управління. Рівень місцевого самоврядування Німеччини вже пережив серйозні хвилі реформ як у політичних, так і в адміністративних закладах та структурах. Водночас і нині, у ХХІ ст., досвід розбудови і функціонування місцевого самоврядування та управління в Німеччині можна вважати взірцевим у частині реалізації принципів децентралізації та субсидіарності з урахуванням усіх історичних, географічних, етнічних, культурних та інших чинників розвитку німецьких земель.

Історія розбудови цієї системи починається з реформ прем'єр-міністра Пруссії Г. фон Штейна, який у 1808 р. провів низку адміністративних перетворень. Він передбачав розвиток системи общинного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат. Його очолював бургомістр, який був одночасно і головою представницького органу влади. Згідно зі Статутом, органи місцевого самоврядування зобов'язані були розв'язувати місцеві справи не тільки від свого імені, але й за дорученням держави. У подальшому магістрати були включені в систему державного управління. На початку ХХ ст. здійснювався процес одержавлення громад, які потрапили під жорсткий державний контроль, держава здійснювала керівництво їхньою діяльністю [101, с. 251]. Таким чином, основною одиницею в системі самоуправління є громада (Gemeinden), до складу якої можуть входити міста, селища у різній кількості. Посилаючись на дослідження В. Гладія [102] у державі діє чотири основних типів громад:

– магістратний тип, в якому рада формується шляхом загального голосування, що обирає зі свого складу голову. Рада призначає шляхом

голосування виконавчий колегіальний орган – магістрат – з числа професійних управлінців на період від 6 до 12 років. Магістрат складається з бургомістра (голови) та заступників бургомістра. Роль бургомістра суто представницька;

– північно-германський тип, коли обрана населенням рада обирає бургомістра або обер-бургомістра, який його і очолює. Рада призначає на термін від 6 до 12 років професійного управлінця на посаду директора громади чи міського директора, до повноважень якого належать керівництво адміністрацією, вирішення поточних питань місцевого управління. У цілому ця система копіює англосаксонську модель;

– бургомістерський тип майже без змін відтворює інституційну організацію французьких комун. Рада обирає зі свого складу бургомістра (обер-бургомістра), який є і головою ради, і главою виконавчої громади. Рада призначає з професійних управлінців і свого складу управу, в яку входить бургомістр. Бургомістр і рада можуть опротестовувати рішення один одного;

– південно-германський тип, який копіює попередній тип з тією різницею, що бургомістр обирається громадянами наряду з виборами ради [448, с. 152–155].

Але традиційно вважається, що німецька федеративна система має дворівневу структуру, яка складається із федерального рівня та земель. Із точки зору Конституції рівень місцевого самоврядування не становить самостійного (третього) рівня федеративної системи, однак відповідно до Основного Закону ФРН він вважається невід’ємною частиною земель [461, с. 31–35].

Політична вагомість місцевого самоврядування Німеччини походить від різних інституційних і політичних джерел. *По-перше*, хоча місцевому самоврядуванню було відмовлено у ранзі самостійного рівня федеративної системи на конституційному рівні, муніципалітети (та округи) були чітко визначені як рівень демократично обраного управління в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини (ст. 28, розд. 1), що акцентувало їх роль у політиці. *По-друге*, у контексті політики та практики рівень місцевого самоврядування дедалі більше стає частиною загальної політичної системи Німеччини і дещо «політизується», оскільки з 50-х рр. минулого століття політичні партії, які раніше

працювали на федеральному та земельному рівнях, вийшли на місцеву політичну арену, спочатку у більших містах, а потім і в невеликих муніципалітетах [441, с. 93].

Згідно із традиційним положенням щодо загальної мети Федеральна Конституція 1949 р. визначила право муніципалітетів, *Gemeinden* (і дещо меншою мірою право округів, *Kreise*) «вирішувати всі питання, які стосуються місцевої спільноти, на власний розсуд у межах чинного законодавства» (ст. 28, розд. 2). За змістом доктрини конституційного законодавства та судової практики Німеччини це положення Основного Закону інтерпретують як «інституційну гарантію», яка дає право місцевим органам самоврядування апелювати до федерального Конституційного Суду чи до конституційних судів земель із заявою, що це «право органів місцевого самоврядування» було порушено, скажімо, у законодавстві землі [441, с. 94].

Різновидом змішаної моделі організації публічної влади на місцях є іберійська система, яку виділяють так науковці як О. Лазор [256], М. Підмогильний [52], П. Біленчук [53]. Її сутність полягає в тому, що населення обирає раду і головну посадову особу адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера тощо), яка водночас є головою ради, її виконавчим органом і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник в адміністративнотериторіальній одиниці. У деяких країнах така посадова особа обирається не населенням, а радою. Алькальд наділяється правом контролю за діяльністю ради і зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва [102, с. 36–37].

Особливості даної моделі можна визначити на прикладі Іспанії, в якій відбулося її становлення, на території якої, починаючи з Середньовіччя, існувало декілька королівств (Кастилія, Арагон, Каталонія, Наварра та ін.), у яких створювались збірники законів, чия дія носила регіональний характер. На рубежі XIX–XX ст. в країні посилювались регіональні конфлікти, чому сприяла і громадянська війна 1936–1939 рр. Саме тому, формуючи сучасну демократичну політичну систему, було прийняте рішення про унітарний устрій Іспанії, проте з

урахуванням регіональних особливостей розвитку, які реалізувалися в рамках іберійської моделі самоврядування. Фіксація традиційного права привела до того, що система місцевого самоврядування сформувалася на основі традицій та звичаїв, але модель (образ-зразок) була накладена континентальна з централізованою вертикаллю влади. Конституція Іспанії 1978 р. передбачає трирівневу систему територіально-адміністративного поділу країни, з новими владними органами на другому рівні. Відтоді уряд наділений повноваженнями організації муніципалітетів, провінцій та автономних областей. На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальних міжмуніципальних та субмуніципальних одиниць [102, с. 36–37; 78, с. 24–28].

На початку ХХІ ст. діяльність місцевої влади урегульовано конституцією дуже незначною мірою. Пріоритет надавався регіональному питанню, а не місцевому. Конституційні положення обмежуються визнанням незалежності, необхідної демократичної організації (організаційної структури) та принципу фінансової достатності (ст. 137, 140, 141, 142). Втім, це не можна вважати чимось характерним винятково для іспанської системи – в Європі немає традиції детально регулювати місцеві питання у конституції, тому становище місцевих урядів виявилось відносно слабким.

Деякі експерти пояснюють наведене як результат відсутності місцевого лобіювання до прийняття конституції, що вимагало би надання спеціального статусу цьому рівню влади. Утім, перші кроки місцевих урядів мали надзвичайний успіх не лише у створенні адміністративних і політичних структур, а й у забезпеченні основної інфраструктури та державних установ [441, с. 73; 455, с. 101–107].

Місьцеве управління в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів є майже 8 тис. місцевих утворень. Фактично, третій рівень управління – найбільш складний і неоднорідний порівняно із двома першими. Створено муніципалітети, провінції, *форальні* громади у Країні Басків і Наваррі, *комаркас* у Каталонії, *кабільдос* на островах і *манкомунідадес* (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні

інституційні параметри, правила та завдання управління. Це різноманіття – особлива та актуальна риса іспанської системи. При цьому муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не становить можливої альтернативи муніципалітетам і не послаблює їх ролі як центральної частини місцевої системи [455, с. 101–107].

Іспанське місцеве управління було юридично визначено із початку політичного переходу на основі двох головних принципів: місцевої автономії та фінансової самоопитності (Конституція Іспанії 1978 р., ст. 137, 140, 141, 142). Головну законодавчу основу іспанської системи місцевого управління було розвинуто пізніше шляхом прийняття Основного Закону місцевого управління (1985 р.), Загального виборчого закону 1988 р., Закону про місцеві фінанси 1988 р. та кількох указів, що регулювали організаційну роботу і правові питання [455, с. 101–107].

Ера демократії в Іспанії настала із запровадженням системи розподілу влади відповідно до Основного Закону 1978 р. Після цього в Іспанії було створено унікальну систему автономних громад, подібних за своєю природою суб'єктам федеральних держав і наділених базовими функціями врядування, що мають відповідні структури для ухвалення та виконання законів. Згідно зі ст. 137 Конституції Іспанії автономні громади *можуть бути створені*, що наголошує гнучкість системи децентралізації. Інакше кажучи, конкретний регіон або нація самі вирішують, чи скористатися *можливістю* стати автономними. У цьому і полягає ключова характерна риса іспанської системи: набуття повноважень самоуправління є добровільним правом, доступним усім регіонам і націям [473, с. 72–80].

Автономію не нав'язували, натомість «провінції зі спільними історичними, культурними та економічними характеристиками, острівні території і провінції, що історично мали статус регіонів» могли самі вирішувати, чи бажають вони мати самоуправління. Тому в іспанській системі децентралізації може бути одна, декілька або жодної автономної громади, що має самоврядування. Рішення залежить від людей, які мешкають у відповідному регіоні чи належать до певної

нації. Цей аспект асиметрії в іспанській системі децентралізації закріплено в Конституції Іспанії [441, с. 81].

Нерідко реформи місцевого самоврядування ставали поштовхом до розвитку конституційного державотворення та правотворення, трансформуючись у національну ідею, що об'єднувала громади, державу, бізнес і громадянське суспільство.

Реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації було проведено наприкінці XX – на початку XXI ст. у більшості нинішніх держав-учасниць ЄС – Данії (1970, 2007 рр.), Латвії (1993–2009 рр.), Литві (1992–1995 рр.), Польщі (1992–1999 рр.) та ін. Їх результати дали змогу активізувати владоспроможність територіальних громад, посилити їх матеріальну та фінансово-бюджетну самостійність [441, с. 14].

Як вважає В. Толкованов [431, с. 209–219], тенденції конституціоналізму та громадського контролю при цьому узгоджувалися у Європі з принципами ліберальної ідеології, яка наголошувала на мінімальному втручанні уряду в діяльність органів місцевого самоврядування та чіткій відмежованості діяльності місцевих органів влади від інших сфер управління. Трансформації систем державного управління додатково були обумовлені процесами глобалізації та європейської інтеграції, особливо у зв'язку із утворенням та розвитком Європейського Союзу.

Зазначені зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні й процедурні реформи [148, с. 98].

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів. Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо

сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг в області шкільного утворення, соціальний захист дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами [431, с. 209–219].

Досвід укрупнення громад в різних європейських країнах був як позитивним, так і негативним одночасно (мова йде, насамперед про Францію). Разом з тим, успіх досягався при об'єднанні муніципалітетів на добровільній основі, тому саме цей досвід реалізацій територіальних реформ доцільно застосувати й в Україні, вважає В. Толкованов [431, с. 209–219].

Важливими напрямками реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в європейських країнах. Проміжний рівень врядування зміцнювався для вирішення проблем, пов'язаних із необхідністю надання нових типів послуг. Він дозволяв приймати рішення та здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади) [310].

Додатковим чинником, що сприяв утворенню проміжних рівнів управління на регіональному рівні, був рух за децентралізацію/демократію в Іспанії, Італії, а після другої світової війни – в Норвегії, Данії, Німеччині та Франції. Згодом зазначений процес призвів до виникнення трьох рівнів управління: загальнодержавного (національного), проміжного (регіонального) і місцевого. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Італія) [431, с. 209–219].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього півріччя XX-го століття, – організаційні, які здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць. Вони включали такі елементи: посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміну у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування у політичних системах відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо) [431, с. 209–219].

Фінансові реформи зазвичай передбачали збільшення обсягів ресурсів, що центральна влада надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких виступає саме центр. Це забезпечило спроби зміцнити здатність органів місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування [431, с. 209–219].

Функціональні та процедурні реформи включали у себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. У деяких країнах (Франції, Італії, Іспанії) – контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування було послаблено і навіть скасовано. Крім того, запроваджувались системи планування діяльності та ефективності надання послуг (Німеччина, Франція, Данія) [431, с. 209–219].

Деякі вчені вважають, що європейські системи управління в результаті своєї трансформації стали належати до одного з трьох основних типів систем/моделей – інтегровані системи, дуальна система або відокремлені ієрархії, система розщепленої ієрархії [389].

В інтегрованих системах органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ децентралізації у 1980-х роках, проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії. Дуальна система (або система відокремленої ієрархії) є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами в цілому. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, це ускладнює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, мери значною мірою виконують лише представницькі функції. Третім типом є система розщепленої ієрархії, яка робить наголос на тому, що місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Одночасно з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, у той час як автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі [431, с. 209–219].

Під час трансформації конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС можна прослідкувати тенденції в наданні якісних послуг громадянам, підвищенні результативності діяльності органів місцевого самоврядування, наближенні послуг до їх споживачів за допомогою впровадження принципу субсидіарності, в більш активному залученні громадян до прийняття рішень тощо.

Розвиток ідей місцевого самоврядування у вітчизняній науці радянського періоду, коли саме розуміння місцевого самоврядування в умовах всевладдя рад і негативного ставлення до теорії поділу влад було вкрай проблематичним, аналізується на тлі ґрунтовних досліджень представників західної науки Ю. Панейка [323], І. Бребана [70], Ж. Веделя [82] та ін.

У 90-х роках ХХ ст. вітчизняні вчені А. Засць [164], В. Копейчиков [234, с. 15–21], М. Корнієнко [238], Н. Нижник [309; 493], М. Орзіх [315, с. 54–61],

В. Погорілко [40, с. 731–732], М. Пухтинський [390], О. Скрипнюк [410, с. 46–51], О. Фрицький [447], Ю. Тодика [430], В. Шаповал [489] аналізували проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті моделі побудови демократичної правової держави. Водночас серед українських науковців є й такі, що присвятили формуванню та розвитку місцевого самоврядування в Україні тематичні змістовні праці: О. Батанов [36], І. Дробуш [142, с. 20–24], В. Кампо [184, с. 70–71], М. Пітцик [244], А. Ткачук [438], В. Федоренко [444]. Хоча, порівнюючи ступінь вивчення питань органів влади в контексті дослідження конституційного принципу поділу влад, слід зазначити, що органам місцевого самоврядування приділялося значно менше уваги.

Як стверджують деякі правники [337], розвиток місцевого самоврядування в Україні пройшов шість ключових етапів розвитку, які становлять окремі національні моделі, а саме:

1. Доколоніальна модель місцевого самоврядування (часи Київської Русі).
2. Колоніальна модель місцевого самоврядування, де національна українська модель місцевого самоврядування була частиною регіональних відносин «центррегіони» держав-метрополій, до складу яких входили території сучасної України, а саме моделі Австро-Угорщини, Речі Посполитої та Російської імперії.
3. Реакційно-національна модель першої української державності як результат взаємодії Гетьманату і Директорії (1917–1918 рр.).
4. Радянська модель (1920–1991 рр.) стала системою вертикальної ієрархії підпорядкованості спеціально-створеним органам місцевої влади – Радами.
5. Модель перебудови та раннього українського націоналізму (1985–1991 рр.).
6. Сучасна українська модель місцевого самоврядування (з 1991 р.) [337, с. 77–78; 417; 521].

Український дослідник В. Заблоцький [157] виокремлює наступні самостійні моделі української самоврядності:

1. Вічове народовладдя часів Київської Русі (із застереженням, що ця традиція є спільним історичним надбанням як мінімум і росіян, і українців, і білорусів).

2. Селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі й татаро-монгольської навали.

3. Військова демократія часів козацтва, що зародилася в надрах селянської системи самоврядування і довгий час співіснувала з нею паралельно.

4. Система магдебурзького права на західних землях XIV–XIX ст. стала результатом входження українських земель до складу тодішніх європейських держав і була ментально характерною саме для європейських народів, для українців же стала запозиченням, яке досить швидко прижилося й поширилося на десятки українських поселень.

5. Система земств на землях Російської імперії.

6. Система «Вільного союзу вільних громад» початку XX ст. часів спроб розвитку української державності.

7. Радянська система рад народних депутатів часів УРСР.

8. Система місцевого самоврядування незалежної України, яка не була результатом попереднього тривалого еволюційного розвитку й створювалася в умовах політичного цейтноту та інституційного вакууму [77; 113; 152; 157, с. 102–107; 158].

Український дослідник В. Куйбіда на основі аналізу історичних факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування виділив його три основні періоди:

1. Період виникнення розрізнених самоврядних принципів і методів в управлінні (з найдавніших часів до впровадження магдебурзького права).

2. Період апробації самоврядних принципів і методів управління в містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. до першої письмової конституції Пилипа Орлика).

3. Період пошуків ефективних форм реалізації місцевого самоврядування (від Конституції Пилипа Орлика до сьогодні) [251, с. 101].

Вітчизняний вчений О. Батанов згадує про виникнення місцевого самоврядування в Україні за часів існування Української козацької держави, що було зумовлено її полково-сотенним устроєм в XVII–XVIII ст. Полки та сотні були військовими та адміністративно-територіальними одиницями та користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Саме в цей період з'явилася Конституція гетьмана П. Орлика 1710 р., в якій були закладені основи вітчизняного місцевого самоврядування [45, с. 260–261].

Після підписання в 1654 р. Договору між Україною та Московією починається процес поступової ліквідації традиційних українських форм місцевого самоврядування, які були посилені за часів правління Петра I та Катерини II. В цей час була утворена адміністративна централізація за єдиною верховною владою, яка була несумісна з принципами народності та самоврядування.

Протягом XIX – поч. XX ст. в Україні відбувається становлення та зміцнення уніфікованих загальноросійських форм публічної влади та місцевого самоврядування. Теоретичною основою необхідності проведення змін у системі місцевого самоврядування в кінці XIX ст. послуговувала державна теорія самоврядування. Відбуваються прогресивні реформи міського та регіонального самоврядування на теренах Російської держави.

На початку XX ст. змінився соціально-політичний статус органів місцевого самоврядування з'явилися «наради виборців», почалося обговорення завдань та роль органів міського самоврядування у системі публічного управління, окреслювалися риси організації виборчої системи; важливу консолідуючу роль відіграли міські з'їзди.

Початки сучасної політичної системи дослідники вбачають у період входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій – час формування українських політичних партій та громадських організацій. Саме вони згодом зіграли вирішальну роль у встановленні та функціонуванні української національної держави (1917–1921 рр.) [45, с. 262–265]. Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. проголошувала принцип місцевого самоврядування та принцип організаційної автономності місцевого

самоврядування. В цей час необхідно було провести адміністративно-територіальну реформу, яку вимагала перебудова системи територіальної організації влади, але її не вдалося провести – Конституція УНР була скасована і старі земські установи відновлені. За часів Директорії (1918–1920 рр). сільська, місцева громада обирала свій представницький орган (Раду), який обирав представників до повітової ради, а повітові ради обирали представників до губерньської народної ради [45, с. 265–266].

У Західній Україні в галузі місцевого самоврядування діяло австрійське законодавство у тій частині, у якій воно не суперечило інтересам держави. В ній територіальну основу місцевого самоврядування становив повітовий адміністративно-територіальний поділ.

З 1920 року, після повалення Директорії та встановлення комуністичного режиму, усі органи місцевого самоврядування України були ліквідовані та замінені органами «пролетарської диктатури» – місцевими радами, організованими у тверду державну вертикаль. У політичній практиці радянських органів фактично не розрізнялися державна та муніципальна влада. Ради вважалися всезагальною владою народу, а його місцеві органи – самоврядуванням [45, с. 268–269]. Варто згадати, що навіть перший вітчизняний закон про місцеве самоврядування, який в преамбулі Закону проголошувався «основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях», передбачав, що до системи місцевого самоврядування включаються «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (частина перша ст. 2) [359].

Самоврядні інституції збереглися на окремих територіях сучасної України, які не входили до складу Радянської України: наприклад, у Волинському воєводстві, яке входило до складу польських земель [45, с. 266–269]. При цьому існувало багато законодавчих обмежень та слабе фінансування державою самоврядних установ.

Із часу проголошення незалежності України у 1991 році постала проблема відмови від радянських основ місцевого самоврядування та управління і розбудови нової системи місцевого самоврядування, що ґрунтуватиметься на загальноєвропейських цінностях і принципах демократії, децентралізації та субсидіарності. А після Революції гідності вирішення проблем місцевого самоврядування набуло особливої актуальності. Після ухвалення урядом України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (№ 333-р) [382; 383] було розпочато реформу місцевого самоврядування. Ця реформа має на меті трансформувати громадівську теорію на реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також вирішити деякі пов'язані із місцевим самоврядуванням проблеми, що виникли ще за часів проголошення незалежності України [441, с. 187].

До прийняття Конституції України у 1996 р. місцеве самоврядування в Україні регулювалося Конституцією Української РСР зі змінами і доповненнями та Конституційним Договором, або Договором «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р.*

Так, згідно зі ст. 4 Конституційного Договору «місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування» [366]. Зміст місцевого самоврядування було розкрито у розд. VIII «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні» Конституційного Договору. Однак цей Договір не реформував, а здебільшого консервував трансформовану радянську модель місцевого управління та самоврядування.

Із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України було утверджено нинішню систему вітчизняного місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Основного Закону визначила, що в Україні «визнається і гарантується місцеве

* Конституційний Договір став альтернативою для конструктивного урегулювання протистояння між парламентом і главою держави після провалу проектів Конституції України і проекту Закону «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні».

самоврядування», а розд. XI «Місцеве самоврядування» унормував конституційні засади організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні. Ці конституційні основи місцевого самоврядування мали дещо еклектичний характер: вони поєднували елементи громадівської моделі з посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. До того ж у самому Основному Законі було викладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України [441, с. 184–185].

Враховуючи вищевикладене, вважаємо обґрунтованим виділення таких еволюційних періодів становлення та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей в державах-учасниках ЄС і в Україні:

- *перший, доконституційний період* становлення місцевого самоврядування в державах Європи (IX ст. – кін. XVIII ст.) – характеризується утвердженням елементів інституційної та функціональної самоврядності громад в феодальних державах Європи, включаючи Київську Русь, та унормуванням прав і вольностей жителів міст у Магдебурзькому праві (*Magdeburger Recht*) та інших джерелах, зокрема в Конституції Пилипа Орлика 1710 р., яка закріплювала військово-адміністративну модель місцевого самоврядування, що уособлювала єдину легітимну владу на Українських землях;

- *другий період* (кін. XVIII ст. – поч. XIX ст.) – закріплення цінностей, принципів і функцій, а також систем органів і посадових осіб місцевого самоврядування в конституціях, конституційних актах і законах держав Європи, включаючи Австро-Угорську імперію, до складу якої входила частина Українських земель;

- *третій період* (1914 – 1945 рр.) – криза цінностей і принципів європейських основ місцевого самоврядування в державах Європи в період Першої та Другої світових воєн та монополізація тоталітарними державами публічної влади на місцях з одночасним згортуванням місцевого самоврядування; спроби розбудови місцевого самоврядування в період національно-визвольних змагань

1917–1921 рр. в Україні та насадження «радянської моделі місцевого самоврядування»;

- *четвертий період* (1945–1991 рр.) – відродження цінностей і принципів та закріплення ефективних основ місцевого самоврядування в повоєнних конституціях Європи, з одночасним утвердженням «соціалістичної» (СРСР, НДР, Польща, Угорщина і ін.) та «західної» (Велка Британія, Італія, Франція, ФРН і ін.) моделей місцевого самоврядування, з об'днанням останніх в 1957 року в прототип Євросоюзу – Європейську економічну спільноту; утвердження в Загальній декларації прав людини 1948 року права на участь у місцевому самоврядуванні та прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.;

- *п'ятий період* (1991–1996 рр.) – криза та крах колишнього СРСР і «соціалістичної моделі місцевого самоврядування» в країнах Східної Європи, з одночасним утворенням (перезатвердженням чи відновленням) незалежних держав, включно з Україною (1991 р.), які розпочали реформування власних демократичних основ місцевого самоврядування, що закріплювались у конституціях, включно з Конституцією України 1996 р.; утворення на основі Маахстріського договору 1993 р. Європейського Союзу, члени якого мали споріднені за своїми цінностями (децентралізація, субвенціональність *etc*) моделі місцевого самоврядування;

- *шостий період* (1996 – 2014 рр.) – розширення Європейського Союзу за рахунок пострадянських (Естонія, Латвія, Литва) і постсоціалістичних республік (Польща, Словаччина, Чехія і ін.) та вступ у дію Лісабонської угоди в 2009 р., яка організаційно оформила Європейський Союз і основи місцевого самоврядування для держав-учасниць Європейського Союзу; спроби реформування конституційних основ місцевого самоврядування в Україні в 2004 і інших роках;

- *сьомий період* (2014 р. – донині) – підписання в 2014 р. та введення в 2016 р. у дію Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу та започаткування з 2014 р. реформи місцевого самоврядування та територіальної

організації влади на засадах децентралізації, з наступним зближенням конституційної моделі України і держав-учасниць Європейського Союзу.

Отже, муніципальна влада в Україні пройшла складний шлях, який охоплює періоди її самоорганізації та становлення, заперечення та ліквідування, відродження та реформування.

Підсумовуючи, можна зазначити, що досвід держав-учасниць ЄС показує, що ефективне управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є основною ознакою демократичного режиму (саме так стверджує Європейська хартія місцевого самоврядування) [147]:

1. Всі країни Європи та більшість країн світу виділяють в системі органів публічної влади – органи місцевого самоврядування.

2. Історично початок місцевого самоврядування пов'язують із наданням містам Магдебурзького права в середні віки.

3. Місцеве самоврядування реально є результатом передачі частини публічної влади від суверена – народу, місцевим спільнотам людей, об'єднаних місцем проживання.

4. Наявність органів публічної влади на найближчому для людей рівні робить владу більш ефективною та дешевшою для суспільства [426, с. 30].

Надмірна централізація влади веде не тільки до прорахунків у розвитку усіх територій держави, але й не дає змоги уряду займатись стратегічними питаннями розвитку, оскільки його повсякденною роботою стає вирішення тисяч проблем по всій території держави. Отож ефективна організація влади в громадах, районах та областях можлива, коли ця влада є збалансованою: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають чітко розведені повноваження, є спроможними для реалізації цих повноважень, а у громадах є розвиненою самоорганізація громадян [426, с. 30].

Дослідження відповідності місцевого самоврядування демократичним європейським традиціям визначило такі його особливості:

1) дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) велика кількість делегованих повноважень та недосконалість їх статусу позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування фінансової та організаційно-правової самостійності;

3) здійснення адміністративної реформи на місцевому і регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;

4) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, у першу чергу, у судовому порядку;

5) невиконання і неімplementованість у повному обсязі у національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, громадян [289, с. 29–30].

У законопроектах щодо розвитку системи місцевого самоврядування необхідно врахувати ці особливості, а при їх прийнятті доцільно піддавати міжнародній експертизі, що сприятиме наближенню українського законодавства до європейських стандартів. Потрібно залучати міжнародні структури в ході підготовки законопроектів та на стадії обговорення. Для цього мусять бути досягнуті домовленості між Дирекцією з питань співробітництва у галузі місцевої та регіональної демократії Секретаріату Ради Європи та Верховною Радою України.

Висновки до розділу 1

Узагальнивши теоретико-методологічні та історичні засади конституційних основ місцевого самоврядування, а також дослідивши еволюцію конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. У сучасній вітчизняній науці відсутні наукові розробки, присвячені комплексному дослідженню конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Україні.

2. Здійснено узагальнення та систематизацію поглядів провідних закордонних та вітчизняних вчених щодо питання конституційних основ місцевого самоврядування як об'єкту конституційно-правових досліджень. Запропоновані наукові джерела умовно можна поділити на такі групи:

- історично-правові дослідження щодо становлення й розвитку місцевого самоврядування;

- загальнотеоретичні дослідження, присвячені проблемам місцевого самоврядування та територіальній організації публічної влади на місцях, моделям місцевого самоврядування та їх компаративному аналізу, а також взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з державою;

- конституційно-правові дослідження основ і напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні та розвитку локальної демократії;

- політико-правові та публічно-управлінські дослідження проблем місцевого самоврядування;

- порівняльно-правові дослідження у сфері місцевого самоврядування, здійснені зарубіжними та українськими вченими.

3. Відмінності побудови системи місцевого самоврядування обумовлені різними факторами: формою держави, історичними традиціями організації місцевого управління, ступенем розвитку громадянського суспільства, ступенем централізації взаємовідносин місцевих органів з органами державної влади тощо.

4. Найпоширенішими з усіх теорій і доктрин місцевого самоврядування на сьогодні є громадівська, державницька і змішані теорії, або ж теорії «муніципального дуалізму». Зміст кожної із названих теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності.

5. Як громадівська, так і державницька теорії істотно вплинули на зміст відповідних положень Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування. Ст. 140 Конституції України унормувала положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [230]. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування керуються принципом дозволено робити лише те, що прямо передбачено законом. Дана конституційна норма міститься у розділі I Основного Закону і є засадничою позицією конституційного ладу в державі. Тобто, ми можемо стверджувати, що ст. 140 дає можливість сформувати основи місцевого самоврядування громадівського типу в Україні, але ми не можемо робити висновок про те, що в Україні реалізована саме ця концепція, оскільки для нього потрібен комплексний аналіз конституційно-правового регулювання здійснення місцевої публічної влади. Тому сьогодні ми можемо стверджувати, що Україні притаманна концепція муніципального дуалізму, або громадівсько-державницька (змішана).

При цьому варто зауважити, що «громадівське» розуміння місцевого самоврядування отримало втілення у Європейській хартії місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України у 1997 р., законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2011 р., «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., інших актах чинного законодавства.

6. Сформульовано визначення поняття «конституційні основи місцевого самоврядування» – це історично сформована та відтворена у конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці система зразків і цінностей, які визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конкретно взятій державі чи в групі держав.

Це дозволяє виділити наступні структурні рівні категорії «конституційні основи місцевого самоврядування»: а) доктринальна (теоретико-методологічна); б) практично-прикладна (правотворча та правозастосовна).

7. Визначено ознаки конституційних основ місцевого самоврядування:

- наявність теоретико-методологічної основи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях, втіленої в конституційних концепціях і теоріях, а також у загальнодержавних стратегіях і програмах розвитку та реформування місцевого самоврядування;
- тяглість і усталеність успішних історичних традицій організації місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях, позитивно закріплених у історичних джерелах права (Магдебурзьке право тощо);
- системне закріплення територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конституціях та законах, інших актах чинного законодавства, зокрема, в статутах територіальних громад (гмін, комун тощо);
- узгодженість конституційних основ місцевого самоврядування з глобальними і регіональними міжнародними договорами і документами, які визначають міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування та локальної демократії. Для держав-учасниць ЄС і України – з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування *etc*;
- владоспроможність територіальної громади (комуни, гміни тощо) та наявність достатніх організаційних, кадрових, фінансових, матеріально-технічних

і інших ресурсів для забезпечення ефективного функціонування публічної влади на місцях, а також для співпраці таких громад;

- децентралізація та субсидіарність, як основоположні принципи територіальної організації публічної влади на місцях та побудови відносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;
- розвинена система локальної демократії, репрезентована місцевими виборами і референдумами, місцевими ініціативними, партисипаторними бюджетами і іншими формами локальної демократії, прийнятними і ефективними для забезпечення доступу до влади жителів громад (гмін, комун тощо) *etc*;
- існування дієвих механізмів захисту прав і свобод людини та гарантування культурного і іншого розвитку національних меншин на місцевому рівні;
- паритетне партнерство між органами та посадовими особами місцевого самоврядування й інститутами громадянського суспільства (органи самоорганізації населення, громадські організації, локальні ЗМІ) та ін.

8. Кожна країна визначає для себе саме ті основи місцевого самоврядування, які найбільшою мірою відповідають її конкретним умовам, пріоритетам загальнодержавної й муніципальної політики. Про характер діючих в країні основ місцевого самоврядування, в першу чергу, свідчать її Конституція й спеціальні закони, що регламентують діяльність місцевих органів влади.

Досліджуючи історичний аспект розвитку місцевого самоврядування та аналізуючи античні, візантійські і давньоруські писемні пам'ятки та праці видатних українських і російських вчених: істориків, політологів, державознавців, можна прийти до висновку, що місцеве самоврядування виникло на території України задовго до появи держави та її інститутів.

9. З метою одержання найбільш достовірних наукових результатів, у дисертаційному дослідженні використано діалектичний метод пізнання: цей метод дав можливість розкрити еволюцію, цілісність і суперечності в конституційно-правовому регулюванні основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС

та в Україні (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3). Дія закону заперечення заперечення виявляється у з'ясуванні умов проведення децентралізації в Україні та виявленні основних засад конституційно-правового регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках ЄС (підрозділи 5.2, 5.3). Застосування герменевтичного методу уможливило з'ясувати сутність і ознаки форм безпосередньої демократії в країнах ЄС та конституційні форми реалізації місцевої демократії в Україні (підрозділи 3.2, 4.2).

Застосовано ціннісний метод для розуміння сучасних основ місцевого самоврядування, організації муніципалітетів, обґрунтування причин уособлення у суспільстві місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, розгляду розвитку тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками.

Ключовими ж методами цього дослідження стали *компаративний (порівняльно-правовий) метод*, який дозволив співставити і порівняти конституційні основи місцевого самоврядування більшості з 28 держав-учасниць ЄС і України, виявити їх схожість та відмінності; *метод конституційно-правового моделювання*, який дозволив сформулювати перспективні конституційні основи місцевого самоврядування для України, на основі виявлення та узагальнення позитивного теоретико-методологічного, правотворчого та правозастосовного досвіду утвердження ефективних конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС (підрозділи 4.2, 5.1, 5.3); *історико-правовий підхід*, який дозволив виявити і дослідити витoki і розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, а також встановити і охарактеризувати основні етапи (періоди) розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.3, 2.1; розділ 4).

10. Сформульовано та обґрунтовано еволюційну періодизацію становлення та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей в державах-учасниках ЄС і в Україні:

- *перший, доконституційний період* становлення місцевого самоврядування в державах Європи (IX ст. – кін. XVIII ст.) – характеризується утвердженням елементів інституційної та функціональної самоврядності громад в феодальних державах Європи, включаючи Київську Русь, та унормуванням прав і вольностей жителів міст у Магдебурзькому праві (*Magdeburger Recht*) та інших джерелах, зокрема в Конституції Пилипа Орлика 1710 р., яка закріплювала військово-адміністративну модель місцевого самоврядування, що уособлювала єдину легітимну владу на Українських землях;

- *другий період* (кін. XVIII ст. – поч. XIX ст.) – закріплення цінностей, принципів і функцій, а також систем органів і посадових осіб місцевого самоврядування в конституціях, конституційних актах і законах держав Європи, включаючи Австро-Угорську імперію, до складу якої входила частина Українських земель;

- *третій період* (1914–1945 рр.) – криза цінностей і принципів європейських основ місцевого самоврядування в державах Європи в період Першої та Другої світових воєн та монополізація тоталітарними державами публічної влади на місцях з одночасним згортуванням місцевого самоврядування; спроби розбудови місцевого самоврядування в період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. в Україні та насадження «радянської моделі місцевого самоврядування»;

- *четвертий період* (1945–1991 рр.) – відродження цінностей і принципів та закріплення ефективних основ місцевого самоврядування в повоєнних конституціях Європи, з одночасним утвердженням «соціалістичної» (СРСР, НДР, Польща, Угорщина і ін.) та «західної» (Велка Британія, Італія, Франція, ФРН і ін.) моделей місцевого самоврядування, з об'єднанням останніх в 1957 року в прототип Євросоюзу – Європейську економічну спільноту; утвердження в Загальній декларації прав людини 1948 року права на участь у місцевому самоврядуванні та прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.;

- *п'ятий період* (1991–1996 рр.) – криза та крах колишнього СРСР і «соціалістичної моделі місцевого самоврядування» в країнах Східної Європи, з

одночасним утворенням (перезатвердженням чи відновленням) незалежних держав, включно з Україною (1991 р.), які розпочали реформування власних демократичних основ місцевого самоврядування, що закріплювались у конституціях, включно з Конституцією України 1996 р.; утворення на основі Маахстріського договору 1993 р. Європейського Союзу, члени якого мали споріднені за своїми цінностями (децентралізація, субвенціональність *etc*) моделі місцевого самоврядування;

- *шостий період* (1996–2014 рр.) – розширення Європейського Союзу за рахунок пострадянських (Естонія, Латвія, Литва) і постсоціалістичних республік (Польща, Словаччина, Чехія і ін.) та вступ у дію Лісабонської угоди в 2009 р., яка організаційно оформила Європейський Союз і основи місцевого самоврядування для держав-учасниць Європейського Союзу; спроби реформування конституційних основ місцевого самоврядування в Україні в 2004 і інших роках;

- *сьомий період* (2014 р. – донині) – підписання в 2014 р. та введення в 2016 р. у дію Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу та започаткування з 2014 р. реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, з наступним зближенням конституційної моделі України і держав-учасниць Європейського Союзу.

11. Досвід держав-учасниць ЄС показує, що ефективне управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є основною ознакою демократичного режиму – саме так стверджує Європейська хартія місцевого самоврядування.

12. Нові підходи до місцевого самоврядування в конституціях держав-учасниць ЄС мало важливе історичне значення та сприяло активнішій концептуальній розробці даного конституційно-правового інституту. Це уможливило проведення необхідних реформ місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що для різних конституційних основ місцевого самоврядування притаманна композиція представницьких та адміністративних

елементів у політичних системах держав-учасниць ЄС. В XX–XXI ст. у державах-учасниць ЄС спостерігалось протистояння двох протилежних тенденцій – централізації та децентралізації, де вагому роль зіграла функціональна дієздатність інститутів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ТИПОЛОГІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І УКРАЇНИ

2.1. Типологія конституційних основ місцевого самоврядування та критерії її здійснення

Однією із найскладніших проблем пізнання конституційних основ місцевого самоврядування є питання типології, тобто розмежування типів досліджуваного явища. Правники традиційно диференціюють типи держав (Н. Оніщенко), типи правових систем (Р. Давід, М. Марченко), типи державно-політичних режимів (І. Кресіна), типи виборчих систем (Ю. Ключковський, О. Марцеляк, В. Нестерович) і навіть типи референдної демократії (М. Оніщук). В основу відповідних типологій, на відміну від класифікацій, покладено не окремо взяті критерії, а групи критеріїв [83; 441, с. 28–29].

Типологія шести різних типів місцевого врядування, обґрунтована в роботі західних дослідників [599, р. 19–21], стосується насамперед ключових ознак публічного врядування та адміністрування на локальному рівні та побудована на трьох основних вимірах:

а) історичний вимір: базується на відмінностях в розвитку публічного адміністрування між Сходом та Заходом (зміна системи та бюрократична історія), а саме відмінності між західною (веберівською) бюрократичною моделлю та пост-комуністичною моделлю (перехід інституційної спадщини комунізму);

б) інституціональний вимір: стосується макрорівня структури публічного адміністрування та виділяє унітарно-централізовану, унітарно-децентралізовану та федеральну системи публічного адміністрування;

в) культурний вимір: стосується культури управління та правової традиції. Виділяють традицію «верховенства права» континентальної Європи, яка передбачає жорстке дотримання норм закону, що походить з Римського права (та

різним рівнем кумівства та сімейності в різних країнах в рамках даної традиції), і традицію англосаксонської культури «громадського інтересу» зі спільною законодавчою традицією та акцентом на системах управління, прозорості та відкритого рекрутування.

Вчені виокремлюють різні властивості місцевого самоврядування. До прикладу, Н. Кондрацька окреслює такі риси місцевого самоврядування, як: цілісність, ієрархічність, холізм, структурність, емерджентність, гомеостазис, синергічність, інтегративність, комунікативність, мультиплікативність, історичність, результативність [210, с. 8]. Хоча така ознака місцевого самоврядування, як ієрархічність є неоднозначною для вітчизняної моделі місцевого самоврядування, а вище наведені ознаки не є вичерпними, варто погодитися, що сучасні конституційні основи місцевого самоврядування в Україні та за кордоном, включаючи держави-учасниці ЄС, характеризуються своєю різноплановістю та багатоманітністю.

Для Континентального європейського наполеонівського типу (CEN) місцевого врядування типовим є принцип дотримання норм закону із сильною Римською традицією та статутним правом. Юридичні норми ретельно кодифіковані, адміністративне судочинство розгалужене, а вся система адміністрування чітко централізована та має вкорінену політичну культуру, за якої дуже сильною є роль центральних органів влади з їх централізованою бюрократією. З точки зору функціональності, місцева влада є традиційно слабкою, а присутність держави на місцях чітко проглядається через наявність децентралізованих місцевих адміністрацій [599, с. 19–21]. Деякі держави, що відносяться до цього типу, демонструють високий рівень політизації, кумівства та партійної опіки.

Континентальний європейський федеральний тип (CEF) місцевого врядування характеризується адміністративною культурою чіткого дотримання букви закону та верховенства права. Цікаво, що субнаціональний (децентраізований) рівень влади з домінуючим принципом субсидіарності є дуже важливим для цього типу. Центральний бюрократичний рівень є слабшим і «тоншим», ніж у Континентальному європейському наполеонівському типі, у той

час як роль місцевої влади вища, а також (у багатьох країнах) присутній сильніший, більш впливовий мер [599, с. 19–21].

Скандинавські країни формують Скандинавський тип (NO) місцевого врядування. І хоча даний тип теж базується на традиції Римського права, ця система особлива через відкритість системи найму на державну службу та принципи прозорості й відкритості (доступність інформації, участь) для громадян. Субсидіарність також є загальним принципом організації роботи; адміністративна структура сильно децентралізована з політично та функціонально потужними органами місцевої влади, що демонструє високий рівень автономії [460, с. 19].

В Англосаксонському типі (AS) місцевого врядування превалюючою управлінською традицією є так звана традиція громадського інтересу, заснована на ліберальних державних філософіях та на інструментальному розумінні державності. Відсутнє розмежування публічного та приватного права та домінує система відкритого конкурсу на заміщення посад. Сильні з функціональної точки зору, політичні позиції місцевої влади досить слабкі [460, с. 19].

Центрально-східний європейський тип (CEE) місцевого врядування характеризується відмовою від колишньої соціалістичної адміністративної системи. Місцева влада є функціонально сильною з різним ступенем фінансової свободи, а система публічного адміністрування є досить децентралізованою. Держави, що відносяться до цього типу, доклали значних зусиль для встановлення конституційної та адміністративної моделі Континентального європейського типу, тоді як Балтійські країни більше тяжіли до Скандинавського типу місцевого врядування. Крім того, територіальна фрагментація тут досить розкидана, включаючи весь діапазон від низької до високої територіальної фрагментації [460, с. 19].

Аналізуючи Південно-східний європейський тип (SEE) місцевого врядування, можна зробити висновок, що місцеве врядування Балканських країн та Південно-Європейських країн, що відносяться до Континентального європейського наполеонівського типу, дуже подібне: сильне місцеве керівництво (особливо мери) і досить обмежені функції органів місцевої влади, що

характеризуються низьким рівнем фінансової свободи. Місцева влада зазвичай має слабші позиції у порівнянні з центральною, яка запровадила централізовану, унітарну структуру публічного адміністрування [599, с. 19–21].

Наприклад, П. Гураль вважає, що в основу цих систем покладено «різні принципи відносин місцевих органів влади між собою та із центральними органами влади. Зокрема, наука визначає такі основні системи (моделі) місцевої влади: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку), змішану (гібридну), іберійську, скандинавську та інші» [119, с. 6].

Швейцарський політолог А. Гассер у своїй книзі «Свобода муніципальних утворень як порятунок Європи» [553] визначає свободу як політико-соціальний устрій, який заснований на свободі муніципальних утворень і розвивається на цій базі, а також пов'язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності. Виходячи із цих критеріїв, він класифікує основи місцевого самоврядування таким чином:

– «споконвічно-вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації у формі абсолютизму, а також проти лівого та правого тоталітаризму (Великобританія, Нідерланди, Швейцарія, держави Північної Європи);

– «лібералізовані держави верховної влади» (Іспанія, Франція, Італія і Німеччина), які засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату і залишають мало місця для реального «управління під свою відповідальність» на місцевому рівні. Тут окремі верстви населення чисто механічно, за допомогою адміністративного апарату влади зводилися в національну єдність, у них не виникало можливості спільно і під свою відповідальність піклуватися про добробут держави і будувати взаємну політичну довіру в малому [307, с. 48].

Загалом А. Гассер визначає наявність міцної системи місцевого самоврядування важливою ознакою демократії: «Спільне існування в умовах свободи дійсно життєздатне лише там, де організація виявляється осяжною структурою, де люди особисто знають один одного і де звикли оцінювати співгромадян і виборних представників влади не тільки за партійною

приналежністю, а насамперед за їхніми здібностями і, більш за все, за їхнім характером. Подібна жива школа громадянськості, в якій різні погляди і приватні інтереси щодня борються за розумний баланс, можлива тільки в умовах вільного місцевого самоврядування» [553, р. 166–167].

Заслуговує на увагу дослідження типології основ місцевого самоврядування у державах Європи, наведене польським науковцем З. Махельським у роботі «Територіальна структура держави» (Варшава, 2015 р.) [578, р. 81]. Цей вчений виокремлює такі критерії, як:

- 1) функціональна децентралізація;
- 2) територіальна організація;
- 3) конструкції (моделі) локальних виборчих систем;
- 4) роль політичних партій у самоврядній діяльності [578, 91].

Очевидно, що визначені З. Махельський критерії типології основ місцевого самоврядування заслуговують на увагу, хоча і не є вичерпними. В основу типології основ місцевого самоврядування у державах Європи, у тому числі й в Україні, також можна покласти систему пов'язаних між собою критеріїв. У попередніх наукових працях нами, спільно з В. Федоренком, досліджувалася відповідна проблематика [441, с. 28–29].

Такими критеріями можуть бути:

- 1) історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність та міцність;
- 2) тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад (комун, префектур, гмін), рівень децентралізації публічної влади в країні;
- 3) тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування;
- 4) рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур;
- 5) модель локальної виборчої системи;

6) характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів;

7) розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях тощо. Застосування цих, а також інших критеріїв дає змогу виокремити різні моделі місцевого самоврядування в Європі [441, с. 28–30].

Так, З. Махельський на основі аналізу наукового доробку англійських (Дж. Лоухлін, П. Хендрікс, А. Ліндстром) і польських (П. Свяневіч) учених наводить таблицю, яка дає уявлення про типологію основ місцевого самоврядування у Західній Європі [441, с. 28].

Таблиця 1

Основи місцевого самоврядування у Західній Європі
за З. Махельський [578, р. 81]

Критерії для визначення	Південна Європа	Англосаксонська модель	Німецька модель	Північна (нордична) модель
Конституційне закріплення місцевого самоврядування	Так	Ні	Так	Так
Стиль прийняття рішень	Юридично-технократичний	Прагматичний	Правничо-корпоративний	Консенсуальний
Модель локальної демократії	Демократія більшості («маятник»)	Демократія більшості («маятник»)	Тенденція до утвердження консенсуальної демократії виборців	Консенсуальна партійна демократія, обмежена громадською участю (партиципаторною демократією)
Тип децентралізації	Унітарні держави, значна роль регіонів, яacobінська модель держави – «єдиної та неподільної»	Децентралізація компетенцій держави	Федеральна модель	
Провідна галузь науки, яка обґрунтовує функціонування	Право	Політичні науки/соціологія	Право	

Критерії для визначення	Південна Європа	Англосаксонська модель	Німецька модель	Північна (нордична) модель
місцевого самоврядування				
Держави	Бельгія (до 1988 р.), Греція, Іспанія (до 1978 р.), Італія, Португалія, Франція	Велика Британія, Ірландія	Австрія, Бельгія (після 1988 р.), Іспанія (після 1978 р.), Нідерланди, Німеччина, Швейцарія	

У світовій практиці прийнято виокремлювати англо-американську, континентальну (європейську), іберійську, змішану і радянську (пострадянську) моделі місцевого самоврядування [441, с. 30–34]. В основі такої класифікації лежить система попередньо визначених критеріїв розмежування різних моделей місцевого самоврядування та їх груп (типів). Відповідні критерії характеризують соціокультурну специфіку місцевого розвитку різних держав Європи. Отже, такі моделі у цілому відповідають загальноприйнятим правовим системам [114; 483, с. 96–102].

Англо-американська модель (США, Велика Британія, Канада, Австралія) бере початок від місцевих громад і парафій, а також від міст середньовічної Англії. Ця система характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються [182, с. 53]. Правознавці виділяють такі специфічні риси цієї системи:

- місцеве управління максимально децентралізовано, місцеві представницькі органи діють автономно у межах точно визначених повноважень;
- для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях населення обирає раду (правління), зазвичай на 4 роки, яка складається із 3–7 членів, а у великих містах – із 35–50 осіб;
- населення обирає деяких посадових осіб – шерифа (у США це начальник поліції), атторнея (повіреного), який є представником цієї адміністративно-

територіальної одиниці в суді (він обирається лише у великих одиницях – графствах), скарбничого та ін.;

– орган загальної компетенції (на зразок виконкому) не створюється. Так, у США місцеву управлінську діяльність здійснюють обрані населенням посадові особи й ті члени ради, яким це доручено; у Великій Британії – галузеві постійні комісії (комітети), що створюються із числа членів ради: із будівництва, з питань освіти та ін.;

– у містах зазвичай діють хартії (статути) самоуправління, відповідно до яких обираються місцеві ради і мери;

– мерів обирають ради або населення, в останньому випадку мер є більш впливовою фігурою, часто наділеною правом вето стосовно актів ради, коли мера обрано радою, він залежить від неї. У деяких містах ради наймають на певний строк (іноді до 12 років) спеціаліста – менеджера для управління, він зветься мером або бургомістром;

– ця система не передбачає призначення із центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад;

– місцеві ради у межах закону, звичаю, усталеної практики самостійно вирішують питання, які не належать до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їх діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій із центральних міністерств (основну долю у фінансуванні місцевих видатків становлять не місцеві податки та доходи, а дотації із державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду із позовами до органів місцевого самоврядування) [217, с. 232–254].

Тут можна виділити таку організацію самоврядування: статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може змінюватися залежно від місцевих умов; спосіб формування місцевих органів влади може значно відрізнятися від поселення; розвинені форми контролю з боку виборців за місцевими органами влади [288– с. 41–42].

На прикладі англо-американської моделі місцевого самоврядування можна спостерігати його лінію розвитку відкритого типу – рух знизу, коли жителі

об'єднуються для вирішення проблем, домовляються про правила, збирають кошти для утримання служб, виконання тих чи інших завдань. Тобто, повноваження органів місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що безпосередньо передбачено законом) [182, с. 53].

Отже, тут домінуючою управлінською традицією є так звана традиція громадського інтересу, заснована на ліберальних державних філософіях та на інструментальному розумінні державності. Відсутнє розмежування публічного та приватного права (прецедентного права) та домінує система відкритого конкурсу на заміщення посад. Сильні з функціональної точки зору, політичні позиції місцевої влади досить слабкі.

Континентальна, або європейська модель місцевого врядування (Франція, Італія, Бельгія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія та ін.) набула поширення у більшості країн світу. Її витoki сягають далеко в історію Франції, з якої походить ця модель, що базується на поєднанні державного управління із місцевим самоврядуванням. Досліджуючи це питання в своїй роботі, Б. Калиновський зазначив [182, с. 54], що сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції та рецепції римської системи права, свого остаточного вигляду вона набула у Франції прийняттям Закону Французької Республіки «Про права і свободи місцевих колективів» від 2 березня 1982 року, ключовою у якому була норма ст. 1, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: «Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті» [427].

Для цієї системи характерні підпорядкованість та підзвітність. Зокрема:

- поєднання виборності та призначуваності місцевих органів;
- рада і мер можуть обиратися населенням, причому за членів ради та за мера голосують окремо. Мер і його заступники також можуть обиратися радою (Франція). Іноді раду обирає правління на чолі з обраним війтом (Польща);
- рада має свій виконавчий орган;
- призначені із центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ на місцях. Ці чиновники контролюють законність дій органів місцевого самоврядування. У деяких країнах такі чиновники можуть навіть звернутися до Президента із пропозицією розпустити обрану раду та призначити нові вибори, якщо вона систематично порушує законодавство або є непрацездатною [446, с. 90–98].

По суті ця модель є ієрархічною пірамідою, по якій відбувається вертикальна передача різних директив від центральних органів влади до її нижчих рівнів. Ця модель передбачає громіздкий державний апарат чиновників.

В цій моделі можна виділити наступну організацію самоврядування: уніфікований та докладно регламентований статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування; обов'язковим є жорсткий контроль за спільнотами та паралельне існування на місцевому рівні державної адміністрації для вирішення національних завдань [288, с. 41–42].

Отже, цей тип характеризується адміністративною культурою чіткого дотримання букви закону та верховенства права. Цікаво, що субнаціональний (децентралізований) рівень влади з домінуючим принципом субсидіарності є дуже важливим для цього типу.

Іберійська модель місцевого врядування (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає, Португалія, Мексика) має свої характерні особливості у різних країнах, у деяких із них ця модель схожа з континентальною системою:

- наприклад, у державах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із континентальною, роль представників із центру є дуже значною;

– у деяких державах Латинської Америки наявність великих земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливають на систему управління;

– управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Зазначені посадові особи очолюють відповідні ради, водночас їх кандидатури як представників цієї адміністративно-територіальної одиниці затверджує уряд (президент, міністр внутрішніх справ). Такі особи наділені правом контролю за діяльністю ради, тому їх влада є досить значною [163, с. 47–48].

Змішана модель місцевого врядування (Німеччина, Австрія, Бельгія, Нідерланди) поєднує риси англо-американської та континентальної. Ця модель найбільш виразно втілена у Німеччині, де паралельно застосовуються та ефективно діють чотири моделі місцевого самоврядування:

1) положення про магістрат передбачає наявність двох органів: ради общин, яка обирається прямими виборами на 4 роки, і магістрату – колегіального органу виконавчої влади, обраного радою та очолюваного бургомістром;

2) положення про бургомістра передбачає наявність трьох органів: ради общин, що обирається на 5 років (депутати працюють на громадських засадах); бургомістра, який обирається радою та очолює її; управи – виконавчого органу ради;

3) південнонімецьке положення про раду визначає наявність двох органів: ради общин (обирається шляхом прямих виборів на 6 років, її депутати працюють на громадських засадах) і бургомістра, який обирається населенням на 6 років і виконує функції голови самоврядування, тобто представляє місцеву общину та реалізує повноваження держави і голови ради;

4) північнонімецьке положення про раду передбачає наявність трьох органів: ради, що обирається шляхом прямих виборів на 5 років (депутати працюють на громадських засадах); бургомістра, якого обирає рада та який виконує повноваження

голови ради і місцевого самоврядування; директора комуни (голова виконавчої влади, який обирається радою на 8 років) [217, с. 232–254].

В цій моделі можна виділити наступну організацію самоврядування: усі галузеві служби на кожному рівні підпорядковані органу влади загальної компетенції незалежно від їх статусу; статус місцевих органів влади може значним чином варіюватися, але досить сильно регламентований [288, с. 41–42].

Радянська модель місцевого самоврядування значно відрізняється від розглянутих вище. Її основу становить заперечення розподілу влади і визнання повновладдя представницьких органів знизу догори. Вона передбачає, що всі ради, починаючи із найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, а всі решта державних органів прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною супідрядністю всіх її елементів, відсутністю будь-якої самостійності (автономії) органів місцевого самоврядування та управління. Сьогодні ця модель збереглася лише у деяких країнах. Зокрема, фрагментарно, у частині тотального державного контролю за місцевою владою та існування «системи рад усіх рівнів», – у Китаї, В'єтнамі, КНДР і на Кубі [248, с. 46–51]. Тобто, важливою особливістю змісту діяльності рад було і залишається партійне керівництво ними – реальна влада в органах місцевого самоврядування належить правлячій партії [182, с. 55].

В Україні склалася континентальна модель місцевого самоврядування, яка базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Але, мабуть, не можна не погодитися з Б. Калиновським, що на сучасному етапі розвитку країни найбільш ефективною буде впровадження «гібридної» моделі організації та функціонування місцевої публічної влади. Саме такий підхід використаний для розробки та прийняття європейських стандартів місцевої демократії. Більш того, деякі дослідники вважають принципи та норми, затверджені в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, підґрунтям окремої системи місцевого управління [182, с. 55].

Якщо класифікувати місцеві органи влади за способом розподілу публічно-владних ресурсів, можна виокремити:

1) північноамериканську (модель, в якій сфера діяльності муніципалітетів відносно вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність);

2) південно-європейську (модель, в якій муніципальна активність досить низька, а блага і цінності розподіляються на основі особистих відносин. Спостерігається високий ступінь участі у місцевих виборах, і місцеві політичні інтереси впливають на політику на національному рівні. Ця модель характерна для Франції, Італії.);

2) скандинавську модель або північноєвропейську (модель, в якій муніципалітети є досить активними і несуть відповідальність за вирішення широкого спектру завдань. Муніципалітети можуть використовуватися в якості органів надання різного роду послуг і тим самим сприяти реалізації цілей держави загального добробуту. Ця модель характерна для Данії, Фінляндії, Швеції, Норвегії. Особливу увагу цій моделі приділив норвезький політолог О. Оффердал [319, с. 155–167]);

4) східноєвропейську, характерну для пострадянських (Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Україна) і постсоціалістичних (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина) республік, які впевнено обрали та реалізують демократичний шлях розвитку, утверджують прогресивні моделі місцевого самоврядування, засновані на принципах децентралізації та субсидіарності [319, с. 155–167].

Обсяг повноважень і спосіб делегування державою цих повноважень місцевому самоврядуванню у різних країнах відрізняється. Наприклад, у Франції та інших країнах компетенцію місцевих виборних органів детально регламентовано законами і встановлено суворий контроль за тим, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень. Їх компетенція – це коло лише тих прав, які прямо визначено у законі.

Наприклад, у Німеччині та деяких інших країнах законодавчо встановлено перелік прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в окремих випадках влада вищого рівня допускає вихід за межі цих повноважень.

Свою чергою компетенцію органів місцевого самоврядування за кордоном можна умовно поділити на так звану первинну і вторинну [441, с. 34–35].

Первинна компетенція – це вирішення місцевих справ (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, діяльність органів охорони здоров'я, створення парків, скверів, соціальний захист безпритульних, престарілих і т. д.).

Вторинна компетенція – це завдання, які місцеві органи виконують за дорученням органів вищого рівня (ведення реєстру виборців, призовників, вжиття заходів оборонного характеру і т.д.), тобто те, що прямо не належить до місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади [441, с. 34–36].

Обсяг компетенції місцевих органів постійно збільшується, зокрема в таких важливих сферах, як освіта, будівництво шляхів, комунальне господарство і т. д.

Американський політолог, професор Принстонського університету Д. Локард [575, р. 451–455] пропонує класифікувати основи місцевого самоврядування таким чином:

1. Федерально-децентралізовані системи (США, Канада, Німеччина, Швейцарія, Австралія), які характеризують потужним незалежним місцевим самоврядуванням, яке наділене широким спектром функцій: захисту громад, регулювання, підвищення добробуту, планування, економічного заохочення, культурного розвитку тощо.

2. Унітарно-децентралізовані системи (Великобританія, Норвегія, Швеція, Данія) формуються в державах з унітарним територіальним устроєм, визначаються значним ступенем децентралізації автономної влади на місцях. Проте в усіх країнах існує певний контроль з боку центрального уряду, що не заважає місцевій владі мати широкі повноваження та обов'язки, а також примати самостійні політичні рішення.

3. Наполеонівські системи префекта (Франція, Італія, Іспанія) своєю появою зобов'язані стародавнім інститутам, із яких лідери Франції намагалися створити централізовану французьку державу із розрізнених феодалських володінь, малих міст та церковних областей. Сьогодні ключовою особливістю даної моделі є

наявність в системі місцевого самоврядування спеціального агента національного уряду (префекта), який наділений повноваженням призупинити або змінити рішення місцевої влади.

4. Комуністичні системи (СРСР, Китай, Югославія) являють собою повну протилежність децентралізації – концентрацію. Місцева влада тут є прямим агентом державної влади і працює як невід’ємна частина ієрархічної адміністративної системи. Сфера незалежності місцевого самоврядування дуже вузька і поширюється лише на другорядні питання, а місцеві чиновники розуміють, що їхні рішення мають відбивати загалу конструкцію вищих органів влади. Додатковим джерелом контролю над діяльністю місцевої влади виступають Комуністичні партії та їхні осередки, які контролюють ключові позиції в уряді.

5. Постколоніальні системи (колишні колонії Азії й Африки) характеризуються переважним збереженням тієї моделі, яка існувала під час колоніального минулого. Місцеве самоврядування в цих країнах потерпає від широкого спектру соціальних та економічних проблем, їм не вистачає технологій, організації, ресурсів, при цьому його розвиток відбувається в умовах політичної нестабільності центрального рівня влади [575, с. 451–455].

У своєму підручнику з державного будівництва та місцевого самоврядування А. Колодій та А. Олійник зазначають, що права місцевих органів в унітарних державах закріплюються законами та актами уряду, у федеративних державах – суб’єктами федерації. Органи місцевого самоврядування можуть звертатися до законодавчих органів із проханням наділити їх певними правами, у деяких державах додаткові повноваження надаються на рівні підзаконних актів [207].

Українські дослідники О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко в рамках реалізації Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» вважають, що різноманіття моделей місцевого самоврядування в зарубіжних країнах можна звести до двох основних – моделі місцевої автономії та моделі децентралізації [130, с. 15–18]. Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів

державної влади. Така форма спостерігається в Іспанії, Італії. Модель децентралізації, яка реалізовувалась у Франції, пострадянських державах, орієнтується на модернізацію адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Таким чином, рушійною силою реформ стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях [102].

Очевидно, що наведені вище компетенційні основи місцевого самоврядування не вичерпують всієї багатоманітності завдань, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в Україні та за кордоном. Це спонукає до подальшого дослідження головних основ місцевого самоврядування у різних державах-учасниках ЄС і в Україні, де увага акцентується на підвищенні ролі та функціональної дієздатності інститутів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, можна виокремити на основі виявлених попередньо критеріїв типології наступні типи конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу в ХХІ ст.:

а) англосаксонська (автономна) основа місцевого самоврядування, яка характеризується відсутністю представників центральної влади на місцях (Велика Британія);

б) романо-германська (регіональна) основа місцевого самоврядування / дуалістична (біполярна) модель, яка передбачає поєднання зусиль органів місцевого самоврядування на первинному та другому рівні з місцевими адміністраціями, які утворюються лише на другій ланці адміністративно-територіальної системи (Австрія, Італія, Німеччина);

в) французька (континентальна) основа місцевого самоврядування, в якій місцеві громади наділені широкою автономією та мають конституційні механізми формування загальнонаціональних представницьких органів, а також впливають на формування й реалізацію політики центральними органами виконавчої влади (Бельгія, Мальта, Нідерланди, Франція);

г) скандинавська основа місцевого самоврядування має давні глибокі історичні коріння, закріплюється в конституціях і конституційних актах та ґрунтується на повновладді автономних громадах, вплив на які держава здійснює переважно через механізми субвенцій, що сприяє поширенню стереотипу про ці країни Європейського Союзу як «держави муніципального соціалізму» (Данія, Фінляндія, Швеція, частково – Ірландія та Ісландія);

д) іберійська основа місцевого самоврядування, передбачає поєднання потенціалу органів державного управління та місцевого самоврядування при здійсненні публічної влади на місцях, з домінуванням перших (Іспанія, Португалія);

е) грецька (еллінська) основа місцевого самоврядування ґрунтується на традиційному домінуванні органів державного управління над органами місцевого самоврядування при здійсненні місцевої публічної влади і зарегульованістю системи адміністративних процедур і послуг (Греція, Кіпр);

є) постсоціалістична (Східно-Європейська) основа місцевого самоврядування є трансформаційною моделлю організації та функціонування місцевого самоврядування, яка ґрунтується на цінностях демократії та децентралізації та за інституціональними і функціональними показниками є спорідненою до романо-германської та французької конституційної моделі місцевого самоврядування (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія);

ж) пострадянська (Балтійська) основа місцевого самоврядування характеризується історичними традиціями місцевого самоврядування за «дорадянської доби», і поєднує в собі сутнісні ознаки скандинавської та романо-германської моделі місцевого самоврядування, демонструє позитивні результати у сфері децентралізації (Естонія, Латвія, Литва).

Для України з її державним та адміністративним устроєм і політичною системою актуальними є дві з перелічених моделей – англосаксонська (автономна) та французька (континентальна).

2.2. Європейська хартія місцевого самоврядування як базис конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи

Основи місцевого самоврядування, які побудовані на підставі зафіксованих в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року положеннях мають на меті проголошення та втілення у життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому і регіональному самоврядуванні. У ній наголошується, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ демократичного ладу, що існування наділених владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне та одночасно наближене до громадянина управління. В цьому документі особлива увага привертається до необхідності конституційного й законодавчого підґрунтя для здійснення ефективної місцевої публічної влади, установлюються принципи закріплення компетенції місцевого самоврядування, важливість збереження і захисту територіальних меж місцевого самоврядування, гарантування їхньої автономії щодо адміністративних структур [163, с. 48].

Європейська хартія місцевого самоврядування розроблялася більше 15 років і після схвалення урядами 21 держави була відкрита для підписання членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року. Прийняття цього важливого європейського законодавчого акта виявилось результатом багатьох ініціатив і багаторічної праці різних європейських структур і свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибута демократичного суспільства [182, с. 57–58]. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є значним внеском в утворення підґрунтя такої Європи, яка будувалася б на принципах демократії й децентралізації влади [296, с. 324].

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року є основним і обов'язковим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування

від 15 жовтня 1985 року є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їхню активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Тому вона виявилася важливим кроком на шляху до утвердження життєздатності на всіх територіальних рівнях управління принципів, які Рада Європи проголосила і захищає з моменту свого створення з метою захисту прав людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах [338, с. 29; 182, с. 58; 370].

У цьому підрозділі буде висвітлено засади європейських конституційних основ місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування [147, ст. 249], та однаково актуальні як для країн, які входять до складу ЄС, так і для України. Адже, ця Європейська хартія місцевого самоврядування визначає сутність і зміст загальних для Європи основ місцевого самоврядування, які, на думку вчених, полягають в гарантуванні державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність певне коло питань, діючи в межах конституції та законів відповідної держави [444, с. 575].

Нами також досліджується, чим та наскільки органи місцевого самоврядування відрізняються від внутрішньодержавної інфраструктури деяких країн-членів Ради Європи та як це допомагає компенсувати або доповнювати їх. З цією метою буде проаналізовано діяльність Конгресу місцевих та регіональних органів влади Ради Європи та інших органів Ради Європи, включаючи Комітет Міністрів і так звану Венеціанську Комісію – «Європейська комісія за демократію через право».

Отже, розглянемо концепцію місцевого самоврядування, викладену в Європейській хартії місцевого самоврядування. Частина 1 пояснює, що саме має на

увазі Європейська хартія місцевого самоврядування під терміном «місцеве самоврядування» [147]. Для цього юридичне визначення концепції, вказане у пунктах 1 та 2 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, буде розділено на чотири складові:

- 1) управління: суттєва частка суспільних справ,
- 2) місцеве управління: територіальні місцеві органи влади,
- 3) місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія,
- 4) конституційне місцеве самоврядування» [147].

У висновках буде продемонстровано, що Європейська хартія місцевого самоврядування забезпечує так звані інституційні гарантії місцевого самоврядування, подібно до німецької моделі [466, с. 120–127].

1. Управління: суттєва частка суспільних справ.

Стаття 3.1. «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення» [147].

Стаття 3, пункт 1 Європейської хартії місцевого самоврядування [147] – це не просте програмне положення, як зазначив Конституційний Суд Італії в одній зі своїх постанов, що стосувалися розгляду договору, це директивне положення, оскільки воно допомагає зрозуміти визначення сфери компетенції місцевого самоврядування в Європі. Європейська хартія місцевого самоврядування не просто посиляється на «державні справи», вона загалом зазначає «суспільні справи», таким чином вказуючи на те, що органи місцевого самоврядування не є передусім децентралізованими органами держави, які виконують лише делеговані їм завдання чи лише державні завдання від імені уряду; натомість, можливо, на рівні з іншими органами влади, вони можуть регулювати та управляти будь-якими справами, які в принципі повинні бути визначені Конституцією чи законом (ст. 4, пункт 1), але які можуть також бути вирішені ними згідно з принципом універсальної юрисдикції (ст. 4, пункт 2) [466, с. 120–127].

У цьому відношенні урядові питання, що стосуються таких сфер, як, наприклад, закордонна політика чи політика оборони, можуть також, у принципі, підпадати під визначення «суспільних справ», як і стається найчастіше стосовно суб'єктів права у федеральних та регіональних державах, навіть якщо у Пояснювальній доповіді зазначено, що «...визнаним є те, що країни хочуть резервувати певні функції, такі як національна оборона, за центральним урядом» [147].

Загальне визначення пункту 1 ст. 3 [147] було навмисно обрано після пропозиції одного з юридичних експертів, які зробили найбільший внесок у розробку Європейської хартії місцевого самоврядування, – німецького юриста з питань адміністративного права, професора Й. Бурмайстера. У той час він відстоював досить модернізовану інтерпретацію словосполучення «справи місцевої спільноти» у Конституції Німеччини, підкреслюючи, що значення досліджуваного положення Основного Закону (ст. 28, пункт 2 BL) не було тотожним значенню словосполучення «місцеві справи спільноти», а отже, конституційне законодавство Німеччини не вказало жодних відмінностей ані між національними та місцевими справами, ані між національними інтересами та місцевими інтересами. Як зазначено також у Пояснювальній доповіді до проекту Європейської хартії місцевого самоврядування, «обмеження повноважень місцевої влади лише до «місцевих справ», якщо під ними розуміти лише питання, які не мають більш широкі наслідки, створило б ризик переведення їх до нижчої ролі, до рамок сучасної муніципальної адміністрації» [562, р. 491–512; 564].

Таке широке визначення суспільних справ робить досить важливе розмежування між поняттям суспільних справ, виконуваних просто децентралізованими органами держави, та справ, виконуваних функціонально автономними суспільними установами (включаючи університети, торговельно-промислові палати, а також етнічні групи або мовні меншини), оскільки перші традиційно виконують лише завдання, покладені на них державою, або навіть державні завдання від її імені, тоді як інші отримують обмежений і досить специфічний обсяг адміністративних функцій, який не можна розширити

відповідно до принципу універсальної юрисдикції. Водночас Європейська хартія місцевого самоврядування не обмежує поняття «суспільні справи» лише місцевими питаннями чи питаннями, які стосуються місцевої спільноти, подібно до багатьох національних Конституцій, які розмежовують державні справи та місцеві справи, так ніби їх дійсно можна розділити [460, с. 31–32].

Отже, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування місцеві органи влади можуть виконувати всі адміністративні функції, які вони можуть виконати ефективніше, ніж будь-які центральні органи влади, таким чином вони також переслідують «глобальні цілі», а не просто виконують свої обов'язки, пов'язані з ситуаціями місцевого значення. Відповідно Європейська хартія місцевого самоврядування уникає розмежування між місцевими справами та понадмісцевими справами, а також між місцевими органами влади нижчого та вищого рівнів. Згідно з таким досить «функціоналістським підходом» до місцевого самоврядування, який підхопила й остання реформа Конституції Франції (ст. 72, пункт 2), а також Конституція Сербії (ст. 177), місцевому органу самоврядування апріорі не можна приписати визначений перелік суспільних обов'язків, а також апріорі не можна виключити його з процесу регулювання та управління певними суспільними справами. Інакше кажучи, Європейська хартія місцевого самоврядування не розуміє місцеве самоврядування як «сферу вільної діяльності з боку суспільства, відмежовану від легітимної сфери діяльності держави та протиставлену їй» [460, с. 32–33].

Отже, вона не розмежовує державні обов'язки та обов'язки місцевих органів влади відповідно до жорсткої моделі «подвійного завдання», а лише зазначає загальні принципи призначення обов'язків для різних рівнів управління, найголовнішим серед яких є принцип підпорядкування (ст. 4, пункт 3) [570].

Зрештою, пункт 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [147] потрібно інтерпретувати як такий, який визначає, що, навіть після присвоєння суспільних функцій органам вищого рівня влади, органи місцевого самоврядування все ж повинні бути спроможні регулювати та управляти «суттєвою часткою» справ, тобто широким діапазоном адміністративних функцій, в який не потрапляють так

звані завдання, делеговані державою, але до якого належать функції, виконувані місцевими органами влади задля задоволення потреб місцевого населення, включаючи функції, які вони повинні мати право розробляти самостійно для виконання власної суспільної політики («вільні завдання», чи те, що в законодавстві Німеччини називається «вільні та самостійно визначені завдання») [466, с. 120–127].

Подібна інтерпретація пункту Європейської хартії місцевого самоврядування співзвучна з вищевказаною доктриною т. з. «основних напрямків», за якою органи місцевого самоврядування мають необмежену сферу чи ядро основних обов'язків, на які не може зазіхати жоден законодавчий акт. Згідно з точкою зору дослідника Б. Шаффарзіка [595], необхідно відносити законодавче застереження, викладене в пункті 1 ст. 3, лише до словосполучення «власний обов'язок», а не «суттєва частка»: насправді метою законодавчого акту може бути обмеження, а не ослаблення сукупності функцій місцевих органів влади шляхом передачі деяких функцій іншим органам державної влади (ст. 4, пункти 2 і 3) або скорочення обов'язків місцевих органів влади шляхом передачі їх центральним чи регіональним органам влади.

У будь-якому випадку, «суттєва частка» місцевих обов'язків буде збережена, інакше ніхто не зможе заявити, що місцеве самоврядування взагалі існує [532]. Як пояснив Конституційний Суд Латвії, це, однак, не означає, що пункт 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [147] надає органам місцевого самоврядування право посилається на той факт, що законодавець міг би включити будь-яку функцію, яку потрібно виконати певною мірою, до сфери їхніх автономних повноважень; це означає лише те, що місцеві органи влади повинні виконувати певний діапазон обов'язків, якого має бути достатньо для того, аби вони розвивались та запроваджували власну політику на нижчому рівні [535].

2. Місцеве управління: територіальні місцеві органи влади.

Згідно ст. 13 «Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Європейській хартії місцевого самоврядування, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, що існують у межах території відповідної

Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Європейської хартії місцевого самоврядування або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити до сфери застосування цієї Європейської хартії місцевого самоврядування інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи» [147].

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що місцеве самоврядування – це не індивідуальне право, а право, здійснюване місцевими органами влади (ст. 3, пункт 2). Органи місцевого самоврядування – це громадські органи влади, тобто установи або утворення, які мають свою правосуб'єктність, відмінну від держави, створені або визнані нею для виконання певних адміністративних завдань. Та все ж Європейська хартія місцевого самоврядування не дає чіткої вказівки на те, яких категорій субнаціональних органів влади це стосується. Натомість вона залишає Договірним Сторонам право вільного вибору таких категорій під час здачі своєї ратифікаційної грамоти (ст. 13, речення 2). Якщо Сторони не визначають їх, правило полягає в тому, що Європейська хартія місцевого самоврядування стосується всіх місцевих органів влади, які є на території держави (ст. 13, речення 1) [147; 466, с. 120–127].

Однак, відповідно до загальних принципів інтерпретації міжнародних договорів, викладених у Віденській конвенції про право міжнародних договорів, словосполученню «органи місцевого самоврядування» потрібно приписувати самостійне значення, незалежне від його визначення за національним законодавством. Ст. 3, пункт 1 Європейської хартії місцевого самоврядування [147] зазначає, що органи місцевого самоврядування – це громадські органи влади, які регулюють та управляють суттєвою часткою суспільних справ, які їй належать до їхньої компетенції, і є в інтересах місцевого населення. Це означає, якщо держава не відходить від ст. 3, пункту 1, то в першу чергу Європейська хартія місцевого самоврядування стосується всіх «територіальних органів влади» [466, с. 120–127].

Як було вказано у Пояснювальній доповіді до попереднього договору Ради Європи, а саме – до Рамочної конвенції про прикордонне співробітництво (1980), «слово «територіальний» має географічну конотацію і означає органи влади, які охоплюють меншу площу, ніж площа держави» [286, с. 236–245]. Територіальний орган влади – це набагато точніший термін, ніж органи місцевого самоврядування, оскільки можна заявляти про повноваження на те, щоб примусово застосовувати правила та віддавати накази лише на певній частині території або в обмеженому просторі, де мешкає певна спільнота, тоді як інші органи місцевого самоврядування чи установи (включаючи установи охорони здоров'я, освіти чи соціального захисту, підприємства водопостачання, відділи реєстрації актів громадянського стану, відділи поліції, торговельно-промислові палати тощо) можуть загалом заявляти лише про функціональні повноваження. Інакше кажучи, лише територіальні органи влади можуть застосовувати владні повноваження стосовно місцевої спільноти в цілому або, цитуючи Європейську хартію місцевого самоврядування, «в інтересах місцевого населення», у той час як територіальні органи влади та держави покладають на нетериторіальні органи місцевого самоврядування завдання виконувати певні обов'язки в інтересах обмеженої кількості людей на нижчому рівні, а не стосовно всіх громадян*. Згідно з точкою зору, що домінує в літературі, корені якої сягають німецької та італійської доктрин кінця XIX та початку XX століття, територія – це об'єкт або конститутивна частина, важлива для природи державних органів влади, які вважаються такими, що мають

* Це підтверджують декларації Бельгії, Франції та Сполученого Королівства. Згідно зі ст. 13 Європейської хартії місцевого самоврядування Бельгія вирішила обмежити сферу застосування Хартії провінціями та муніципалітетами. Відповідно до цієї ж статті положення Європейської хартії місцевого самоврядування не стосуються «Centres publics d'Aide sociale» (CPAS) на території регіону столиці, Брюсселю (2004). Подібним чином, у Франції місцевими та регіональними органами самоврядування, яких стосується Європейська хартія місцевого самоврядування, є територіальні органи влади, названі в ст. 72, 73, 74 та у Розділі XIII Конституції Франції, або ті, що створені на їхній основі. Таким чином, Франція вважає, що суспільні утворення для співпраці між громадами, які не є територіальними органами влади, виключені зі сфери застосування Європейської хартії місцевого самоврядування (2007). Що стосується Сполученого Королівства, Європейська хартія місцевого самоврядування не застосовується до таких місцевих та регіональних установ, як органи влади поліції, які складаються з обраних та призначених членів з огляду на спеціальні функції, за які вони відповідають [86, с. 16; 165, с. 41; 359].

універсальну юрисдикцію (*ius imperii*) над усіма особами, що мешкають на цій території^{**}.

Поняття «територіальні органи влади» включає в себе різні категорії громадських органів влади як на місцевому, так і на регіональному рівні^{***}. У цьому відношенні ст. 13 Європейської хартії місцевого самоврядування часто видається суперечливою, оскільки в ній спочатку йдеться, що органи місцевого самоврядування також охоплюють регіональні органи влади (речення 1), а далі розмежовуються органи самоврядування на місцевому та регіональному рівнях (речення 2) [550, р. 23–44]. Незважаючи на це, необхідно дотримуватися такої інтерпретації: якщо країна-член не робить чіткої заяви про те, до яких органів влади застосовується Європейська хартія місцевого самоврядування, тоді вона застосовується до всіх територіальних органів влади, що підпадають під її юрисдикцію, – як місцевих, так і регіональних (ст. 13, речення 1). Натомість, подаючи на зберігання свою ратифікаційну грамоту, Договірні Сторони можуть зазначати, до яких категорій місцевих та регіональних органів влади – територіальних чи ні – застосовується чи не застосовується Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 13, речення 2). Потрібно визнати, що часткової двозначності щодо місцевого та регіонального рівнів можна було уникнути, дозволивши застосування Європейської хартії місцевого самоврядування до територіальних регіональних органів влади лише після чіткої заяви з боку держави [551, р. 183–184]. Однак справедливим також є те, що обидва терміни двозначні: те, що часто вважається регіональним в одній країні, вважається місцевим в іншій. Наприклад, в унітарних державах, організованих на децентралізованій основі, – зокрема, в Чеській Республіці, Данії, Фінляндії, Франції, Угорщині, Ісландії, Португалії, Сербії, Швеції, Туреччині та Україні – органи місцевого

^{**} Інші автори, міжнародні та конституційні юристи, натомість заявили, що територія держави – це і не об'єкт, і не конститутивна частина державної влади, а сфера розмежування її юрисдикції [420, с. 150–151].

^{***} Можна доводити, що суспільні міжмуніципальні установи (*Bundkorperschaften*) також не охоплені ст. 3, пунктом 1, бо, оскільки вони є «сумою» територіальних органів влади, вони мають спеціальний захист лише за ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування: [86; 412, с. 46–51].

самоврядування другого рівня часто називають регіональними органами влади, у той час як в інших унітарних державах, таких як Болгарія, Естонія та Мальта, регіони є лише децентралізованою частиною державної структури; у таких федеральних державах, як Австрія, Бельгія, Німеччина та Швейцарія, регіональні органи влади – це члени федерації, а в таких «регіональних державах», як Італія, Польща, Іспанія та Сполучене Королівство [609, с. 109–123], вони представляють автономні регіони, спільноти або автономні території зі своїми законодавчими повноваженнями, яким місцеві органи самоврядування часто підкоряються за ієрархією [579; 460, с. 38].

Що ж стосується останнього випадку, можна було б подумати, що Європейська хартія місцевого самоврядування до них не застосовується. Однак насправді Бельгія, Німеччина, Іспанія, Швейцарія та Сполучене Королівство обмежили сферу застосування Європейської хартії місцевого самоврядування таким чином: провінції та комуни; *Gemeinden*, *Kreise* та *Verbandsgemeinden* до *Municipios* та *Diputaciones provinciales*; до *Einwohnergemeinden* та до графств, округів, районів Лондона та ради островів Сілли, виключаючи звідси свої федеральні суб'єкти, автономні спільноти, кантони та автономні території [514, с. 4–29]*. З іншого боку, Австрія та Італія також вирішили застосувати Європейську хартію місцевого самоврядування до своїх федеральних суб'єктів (*Länder*) та регіонів (*Regioni*) відповідно. Подібне можна сказати і стосовно Польщі та її регіональних одиниць (*voivodeships*) [527].

Навіть у випадку теоретичного дозволу, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, цей вибір є дуже суперечливим і трохи непослідовним, оскільки декілька її положень, зокрема пункти 4 та 5 ст. 4, вказують на регіональні органи влади як еквіваленти місцевим органам влади і розкривають, що в першу чергу метою договору є застосування до громадських територіальних органів влади з дійсно місцевим обсягом діяльності, а не до органів влади вищого рівня, які

* Однак, Сполучене Королівство виключило застосування Європейської хартії місцевого самоврядування до місцевих рад в Північній Ірландії [514, с. 4–29].

дележують повноваження місцевим органам самоврядування та контролюють їхню діяльність. Суперечність, яка полягає у застосуванні Європейської хартії місцевого самоврядування до утворень, наділених владними повноваженнями для делегування завдань та здійснення можливого контролю над органами місцевого самоврядування, була чітко викладена у випадку Румунії, яка заявила, що «... вона розуміє поняття регіональних органів влади, на яке посилаються пункти 4 та 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, як підвідомчі органи влади місцевої державної адміністрації» [545, р. 647–669; 459, с. 22–25].

Інакше кажучи, загалом Європейська хартія місцевого самоврядування стосується також і округів (judets), але коли справа доходить до пунктів 4 та 5 ст. 4, це стосується лише муніципалітетів. Аби уникнути такої плутанини, Конгрес місцевих та регіональних органів влади все більше застосовує до регіональних органів влади положення вищевказаних Рекомендацій щодо регіональної демократії, які, хоч і не накладають жодних зобов'язань, були розроблені для того, щоб «вийти за рамки статті 13 Європейської хартії про місцеве самоврядування, аби допомогти урядам знайти найкращий можливий баланс у призначенні владних повноважень та обов'язків для різних рівнів управління» [537].

3. Місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія.

Стаття 3.2.1 «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» [147].

Право та здатність регулювати та управляти суспільними справами має бути здійснене в межах «власної відповідальності» самих державних територіальних органів влади. Інакше кажучи, місцеве самоврядування означає, що громадські органи влади не можна «обмежити до простої ролі виконавців держави або вищих органів влади», інакше автономія перетвориться на «гетерономію» [595]. Вимога щодо «власної відповідальності» є безпосереднім результатом спроможності регулювати та управляти суспільними справами, оскільки не можна говорити про місцеве самоврядування, якщо інші органи чи установи державної влади здійснюють прямий чи непрямий контроль над ними. Таким чином, зовнішнє

втручання потрібно розглядати як виняток з правила, за яким територіальні органи влади несуть власну відповідальність за свою діяльність [460, с. 39].

«Власна відповідальність» безпосередньо пов'язана з «підзвітністю» місцевому населенню або спільноті, від яких і повинна походити легітимність територіальних органів влади. До речі, у Преамбулі до Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що охорона і посилення місцевого самоврядування в Європі передбачають існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи. Незважаючи на походження з політичної думки Токвіля і Мілля, а також політичну і юридичну практику XIX століття (наприклад, ст. 309 Конституції Іспанії від 1812 року), ідея, за якою місцева демократія та місцеве самоврядування – це нерозривні поняття, не завжди домінувала в Західній Європі [592, с. р. 358–375]. Насправді на початку XX століття підвищена політизація місцевих органів влади розглядалась як велика загроза для цілісності держави, особливо у тоталітарних країнах. У 1930-х роках німецький вчений-правознавець Е. Форстгоф стверджував, що демократія та самоврядування – це «непоєднувані протилежності» [549]. Правові та культурні умови змінилися після Другої світової війни, коли політичний та інституційний плюралізм всередині держави вже не розглядався елітою центрального уряду як загроза для цілісності держави, що сприяло повторному підтвердженню чіткого нормативного аргументу, за яким місцеве самоврядування не можна відділити від місцевої демократії [466, с. 120–127].

У світлі принципу, зазначеного у Преамбулі, речення 1 пункту 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування чітко вказує, що право на місцеве самоврядування «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» [147].

Інакше кажучи, територіальні адміністративні органи держави не мали б повної автономії, якби їх ради чи збори не були обрані голосуванням, а наприклад, керовані та регульовані офіційними особами, призначеними державою [614]. У цьому відношенні помітні значні подібності між реченням 1 пункту 2 ст. 3 Європейської

хартії місцевого самоврядування та пунктом 1 ст. 28 Основного Закону Німеччини. Підготовчі роботи показують, що Європейська хартія місцевого самоврядування буквально повторює виборчі принципи Основного Закону, таким чином поєднуючи місцеве самоврядування та репрезентативну демократію [214; 224]. Насправді первинний робочий варіант положення Європейської хартії місцевого самоврядування був доповнений двома німецькими членами Постійної Конференції місцевих та регіональних органів влади, О. Майєром та П. Момбауром, причому останній був юристом, на той час Президентом Федеральної асоціації німецьких міст та селищ [516]. Первинне положення, розроблене групою юридичних експертів, зазначало, що право на місцеве самоврядування «здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних на основі прямого загального виборчого права», у той час як двоє вищезгаданих членів Конференції доповнили це положення, сформулювавши його згідно з Основним Законом Німеччини, тобто додавши те, що ради або збори повинні складатися з «членів, які вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного загального виборчого права» [516].

Незважаючи на це, Європейська хартія місцевого самоврядування не дає чіткої вказівки, які саме люди повинні мати право голосувати, тобто чи лише громадяни можуть брати участь у виборах та мати право голосувати, чи ці права поширюються і на іноземних громадян також. У ст. 3 лише йдеться, що потрібно обирати членів місцевих рад на основі загального виборчого права, що, відповідно до стандартів Ради Європи [524], означає, що всі люди повинні мати право на голосування. Однак це право може бути обмежене певними умовами, особливо такими, що стосуються місця проживання чи національності, з певними відмінностями та залежно від національного правового режиму, оскільки право на голосування теоретично вважається атрибутом національної суверенності [71; 464, с. 27–30].

Загалом можна стверджувати, що обмеження щодо виборів на національному рівні повинні застосовуватися і на місцевому рівні, тобто місцеві ради повинні «мати таку ж демократичну легітимацію, як і органи влади на національному рівні» [544]. Однак уже принаймні протягом двох десятиліть тривають усе настирливіші

намагання правознавців, а також певного політичного класу щодо вивільнення концепції національного громадянства з концепції «місцевого громадянства», найкращим прикладом чому слугує Директива Ради 94/80/ЄС від 19 грудня 1994 року, яка детально викладає принципи права на голосування та участь у муніципальних виборах як кандидатів для громадян Союзу, які проживають у державі-члені ЄС, громадянами якої вони не є*.

Рада Європи пішла ще далі, ніж Європейський Союз, зобов'язуючи країн-членів ЄС надавати право голосувати громадянам інших країн у місцевих виборах незалежно від взаємного визнання. Після м'яких норм Парламентської Асамблеї та Конгресу [589; 460, с. 29–66] саме Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992) почала вимагати, щоб країни-члени ЄС надали іноземцям політичні права щодо місцевих виборів незалежно від їхнього громадянства. Отже, якщо поєднати пункт 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зі ст. 6 – Розділом С вищезгаданої Конвенції, можна стверджувати, що право голосувати та право бути обраним до місцевих зборів чи рад має бути надане кожному іноземцю, який зазвичай законно мешкає на території певної країни протягом п'яти років до проведення виборів. Ця інтерпретація підходить лише тим країнам-членам ЄС, які ратифікували обидва договори, а саме: Албанія, Данія, Фінляндія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Норвегія та Швеція*.

Що стосується чотирьох інших виборчих принципів, вказаних у пункті 2 ст. 3, згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської

* Однак визначення поняття «муніципальних виборів» було залишене на розгляд країн-членів ЄС, тому превалює негармонізоване застосування права голосувати на місцевому рівні. Щодо цього питання див. дослідження на вимогу Комітету з конституційних питань Європейського Парламенту, «Франшиза та участь у виборах для громадян третіх країн, що проживають в ЄС, та громадян ЄС, що проживають у третіх країнах».

* Наразі Бельгія, Данія, Естонія, Фінляндія, Ісландія, Ірландія, Литва, Люксембург (лише право голосувати, але не бути обраним), Нідерланди, Норвегія, Словаччина та Швеція надають таке право всім іноземцям, які мешкають у країні протягом певного часу, у той час як Албанія та Італія прийняли специфічне застереження стосовно Розділу С Конвенції. Стосовно цього потрібно вказати, що щонайменше з 2004 року уряд Італії постійно відмінює хартії та підзаконні акти, прийняті декількома муніципалітетами (та регіонами) по всій Італії, якими останні намагалися надати іноземцям, що не є громадянами ЄС та виконали певні кваліфікаційні вимоги до мешканців, і право голосувати, і право бути обраними згідно зі ст. 6 [512 с. 45–49].

Комісії «... хоча вони є звичайними за своєю природою», всі вони складають «загальноприйняті принципи європейської конституційної спадщини та формують основу будь-якого справді демократичного суспільства» та «підлягають ретельному дотриманню з боку всіх європейських держав» [544].

Інакше кажучи, вищевказані мінімальні виборчі стандарти – це правові принципи звичайної природи, які переважно можна знайти у міжнародних договорах, таких як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ст. 25, b – Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73) [285] та Перший додатковий протокол до Конвенції про захист прав людини (ст. 3), прийнятий у 1952 році (Протокол ратифіковано Законом N 475/97-ВР (475/97-ВР) від 17.07.97) [326; 609]. Оскільки ці стандарти були визнані та розроблені у судовій практиці ЄСПЛ, наразі можна вважати, що вони складають щонайменше регіональне звичайне міжнародне право, яке вимагає застосування країнами-членами ЄС і на місцевому рівні також [612, р. 239–240].

Для подальшої оцінки концепції Європейської хартії місцевого самоврядування про місцеву демократію необхідно пояснити, який орган вимагає виборів відповідно до вищевказаних стандартів. Терміни «рада» та «збори» викликають думку про дорадчий орган місцевого самоврядування, а не про виконавчий орган. Згідно зі ст. 31 VCLT, необхідно розрізняти ці два органи відповідно до автономного значення положення, тобто згідно з об'єктом та метою органу, а не за національним розумінням термінів*. Отже, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, рада чи збори – це утворення територіального органу влади, уповноважене на прийняття головних рішень, пов'язаних з правом на місцеве самоврядування (тобто схвалення бюджету та місцевих податків,

* Незважаючи на це, починаючи з Ваннеста, у більшості випадків, шукаючи автономного значення положень Конвенції, ЄСПЛ зазвичай шукає «спільний знаменник» серед країн-членів ЄС, у той час як Міжамериканський суд з прав людини (IACtHR) керується у своїй роботі міжнародними документами. У даному випадку потрібно віддавати перевагу другому методу, оскільки здається малоймовірним, що можна знайти спільний знаменник для термінів «рада» або «збори», не звертаючись до подальшої практики Ради Європи. Насправді ради та збори у різних країнах-членах ЄС виконують або дорадчі, або виконавчі функції [512, с. 64–89].

прийняття нормативних положень та директив, розгляд територіальних планів), та здійснення ефективного контролю над виконавчими органами. Дорадчий орган не обов'язково повинен бути колегіальним, а виконавчий не повинен бути монократичним [619, р. 161].

Однак, зазвичай виконавчі органи повинні бути підзвітними дорадчим. У цьому відношенні потрібно оцінити, чи повинна відповідальність виконавчого органу перед дорадчим призводити до обрання першого другим, чи можна дозволити, аби перший обирали люди на прямих виборах, або, більше того, чи повинен другий мати можливість розпуску першого.

Потрібно завчасно зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування не дає чіткого рішення щодо «моністичної» чи однотипної моделі, типової для Сполученого Королівства та Швеції, за якою всі владні повноваження традиційно належать обраному органу, або «дуалістичної моделі», винайденій у Франції та прийнятій в Німеччині та Австрії, за якою повноваження щодо прийняття рішень покладаються на виборчий орган, у той час як на окремий орган покладається завдання щодо здійснення регулювання та контролю над місцевою адміністрацією [622, р. 280–281].

Відповідальність та підпорядкування потрібно розуміти як синоніми «підзвітності», оскільки вони вказують на визнання та прийняття посадовцями відповідальності за їхні дії та результати перед зборами чи радою. Це не означає, що виконавчий орган повинен бути таким, який можна розпустити, але місцеві представники повинні мати можливість і засоби для ефективного розгляду та контролю над діяльністю виконавчого органу. Необхідно розглядати розпуск з боку ради як крайній захід.

Згідно з пунктом 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування виконавчі органи необов'язкові, хоча у такому випадку виникає запитання: обирати чи призначати їх. Хоча очевидно, що на початку між Договірними Сторонами не існувало «європейського консенсусу» щодо договору, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи розробив власну інтерпретацію цього питання, ґрунтуючись на порівняльних спостереженнях [466, с. 120–127].

У 1999 році, під час моніторингу стану місцевої та регіональної демократії у Нідерландах, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи визнав, що він «не був впевнений, чи відповідає поточна система (призначення) літері та духу Європейської хартії місцевого самоврядування» [528].

Таким чином, прийнявши Резолюцію № 77 (1999), Конгрес місцевих та регіональних влад Європи дав такі інструкції своїй Робочій групі, відповідальній за подальшу роботу після прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування: «встановити, чи, згідно зі ст. 3, рада чи, за можливості та з урахуванням останнього речення пункту 2 ст. 3, безпосередньо населення повинно завжди обирати членів або принаймні керівництво виконавчих органів» [533].

Незважаючи на це, вже в рамках звіту щодо Нідерландів Конгрес місцевих та регіональних влад Європи наголосив, що «мер, який був призначений королевою та може бути офіційно зміщений з посади лише нею, не може вважатися таким, що має «безпосередню відповідальність» перед муніципальною радою» [529].

У Рекомендації № 113 (2002), ґрунтуючись на звіті про відносини між громадськістю, місцевими зборами та виконавчим органом в умовах місцевої демократії, він схвалив «тенденції у законодавстві та практиці країн-членів, які демонструють, що вибори місцевого виконавчого органу отримують все більше поширення», і висловив думку, що «вибори місцевого виконавчого органу – це найдоречніша процедура» [528].

Такі роздуми мали непрямий вплив на Нідерланди, де урядова коаліційна угода передбачала прямі вибори мерів. З цією метою навіть почали перегляд Конституції Нідерландів, анулювавши ст. 131. У Рекомендації №113 (2002) Конгрес також наголосив на тому, що політичних «глухих кутів» можна уникнути, якщо одночасно проводити вибори до обох органів, що є практикою, яка набирає все більшого поширення в Німеччині. Однак система призначення урядом не була повністю відмінена, оскільки система розпуску закладена в законодавство [528; 460].

Ця ж точка зору була підтверджена Конгресом місцевих та регіональних влад Європи у 2003 році під час моніторингу місцевої та регіональної демократії в

Бельгії. У Рекомендації №131 (2003) він зазначив, що «прямі вибори бургомістрів муніципальною радою чи безпосередньо електоратом – це краще рішення, яке також є варіантом для багатьох європейських країн» [534]. Незважаючи на це, чинна система в Бельгії була визнана «сумісною з Європейською хартією місцевого самоврядування, оскільки практика показала, що муніципальна рада здійснює значний вплив на процес призначення та контролю» [534]*.

Однак, навіть якщо у Валлонському та Фламандському регіонах Бельгії було дозволено приймати подання на вотум недовіри, муніципальна рада не може примусити виконавчий орган подати у відставку без попереднього інформування керівництва Валлонського чи Фламандського регіону та спроби примирення [539, р. 47].

У Рекомендації № 151 (2004) [530] Конгрес місцевих та регіональних влад Європи взяв до уваги та проаналізував досвід країн-членів Ради Європи і дещо модифікував своє «прецедентне право», перерахувавши всі переваги та недоліки прямих виборів виконавчого органу, однак не вказав чіткої позиції щодо цього питання. Необхідно зазначити такі переваги: вища політична легітимність системи місцевого самоврядування, набагато чіткіший розподіл повноважень обох органів, що робить їх незалежними один від одного, вдосконалена ідентифікація людей у місцевих установах, підвищення стабільності та швидкості адміністративних процедур. З іншого боку, прямі вибори можуть завести в глухий кут, якщо обидва органи представляють різні політичні погляди. Від цього недоліку можна позбавитись шляхом одночасного проведення виборів до обох органів; прямі вибори можуть призвести до надмірної концентрації повноважень і ризику популізму. Також залишилось питання щодо того, чи потрібно дозволяти головування мера над радою, оскільки це дозволяє йому чи їй суттєво впливати на муніципальне управління [466, с. 120–127].

* Однак, на відміну від Бельгії, у Люксембурзі закон передбачає вотум недовіри у випадку відхилення бюджету, тому виконавчий орган несе певну відповідальність перед дорадчим.

Приймаючи Рекомендацію № 157 (2004) [460, с. 48] щодо місцевої та регіональної демократії в Грузії, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи наголосив на тому, що призначення мерів Поті та Тбілісі Президентом Республіки Грузія не можна виправдати, оскільки це порушення пункту 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. Після постанови Конституційного Суду Грузії [554, р. 213, 243] Парламент вніс поправки до законів про місцеве самоврядування та столицю, за якими муніципальна рада тепер може обирати мера з-поміж своїх членів. Згодом, у 2009 році, були запроваджені прямі вибори мера населенням [531].

У 2005 році, під час моніторингу проектів реформи стосовно місцевого самоврядування, розроблених Голландським урядом, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи знову підкреслив, що виконавчий орган повинен походити з муніципалітетів, а отже «участь рад у пропонуванні кандидатів» була «кроком у правильному напрямку» [528]. У всьому іншому подальші міркування Конгресу місцевих та регіональних влад Європи були менш прямолінійними. Насправді Конгрес визнав, що система призначень ставить проблеми перед Європейською хартією місцевого самоврядування. Однак він також наголосив, що мер, обраний місцевими громадянами на прямих виборах, «може порушити принцип колегіальності у муніципальному виконавчому органі й контролю з боку ради» [529]*.

Вибір між наданням більшого значення принципу колегіальності чи незалежній позиції мера залишається «сферою розсуду» кожної країни-члена. Подібна ситуація має місце і з виборами мера радою чи населенням. Що ж стосується відставки мера, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи схвалив можливість для ради відправити мера у відставку двома третинами більшості у випадку порушення його чи її обов'язків та у випадку конфлікту у функціонуванні муніципалітету, однак висловив скептичне ставлення щодо того, чи можна

* Рекомендацію ради надсилають міністру. Міністр приймає рішення щодо пропозиції, але, в принципі, міністр завжди приймає рекомендацію ради, він може відхилитися від цієї рекомендації лише маючи на те на обґрунтовані та вагомі підстави.

відправити мера, обраного населенням, у відставку за допомогою простої постанови ради; доречнішим рішенням було б підтвердити, що, як трапляється в Італії та Австрії, вотум недовіри з боку ради відправляє весь виконавчий орган у відставку, але також призводить до нових виборів (так званий принцип «*simul stabunt, simul cadent*» – «разом стоять, разом і падають»)) [613].

Отже, можна сказати, що всі рішення – прямі або непрямі вибори та, у виняткових випадках, навіть призначення виконавчого органу – є легітимними згідно з пунктом 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. Її мовчання насправді відображає широкий діапазон рішень у європейському законодавстві про місцеве самоврядування, а отже, повагу до суверенності країн-членів [147]. Однак у випадку прямих виборів мера необхідно забезпечити наявність системи «перевірок та рівноваги» між дорадчим та виконавчим органами. Ця точка зору отримала підтвердження у Додатку II до проекту Пояснювальної доповіді до Додаткового протоколу до Європейської хартії про місцеве самоврядування, прийнятому Конгресом місцевих та регіональних влад Європи у формі Рекомендації № 228 (2007), у якій ідеться про те, що «закон повинен надати раді чи зборам мінімальну кількість контрольних механізмів. Більше того, рада чи збори повинні мати вирішальне слово у питаннях першочергової важливості для місцевого органу влади, до яких має належати бюджет» [525].

Прямі вибори мера – це ще не найбільш поширене рішення, яке використовують у країнах-членах Ради Європи. Держави, в яких мера обирають шляхом прямих виборів, – це Албанія, Болгарія, Кіпр, Греція, Угорщина, Італія, Македонія, Португалія, Румунія, Словенія, Туреччина та Україна. Ця практика далеко не є простою і чіткою, оскільки у багатьох інших країнах (Австрія, Німеччина, Норвегія, Росія та Сполучене Королівство) вибори є прямими залежно від різних обставин, зокрема, законодавства субнаціональних одиниць, які несуть відповідальність за місцеве самоврядування. Змішана система також застосовується в Чеській Республіці, Естонії, Ісландії та Іспанії, де лише у крихітних місцевих громадах стається так, що мерів обирають на прямих виборах. У значній більшості країн, переважно в Скандинавії чи Центральній і Східній

Європі, вибори проходять непрямим шляхом, через раду (Бельгія, Хорватія, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Ісландія, Ірландія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Іспанія та Швеція).

І на завершення – муніципальна форма правління, що лежить в основі Європейської хартії місцевого самоврядування, є не такою автентичною, як парламентська демократія, в якій існують відносини довіри між дорадчим та виконавчим органами. У даному випадку, беручи до уваги, що дорадчий орган повинен бути обраний шляхом прямих виборів, для забезпечення дотримання Європейської хартії місцевого самоврядування між дорадчим та виконавчим органами не обов'язково повинна існувати довіра. Однак дорадчий орган повинен мати переважні повноваження, які можуть обмежити діяльність виконавчого органу або владу на те, щоб відправити його у відставку [512, р. 83–103]. Тобто необхідно обирати дорадчі органи, а виконавчі органи можна призначати.

Крім цього, необхідно зазначити, що один із п'яти генеральних виборчих принципів має надзвичайно важливе значення для кращого визначення поняття місцевого самоврядування. Ідеться про прямий спосіб голосування для місцевих рад чи зборів [536]. Т. з. «прямота» виборчого права у цьому випадку означає, що громадяни кидають виборчі бюлетені за осіб чи за партію, які вони хочуть бачити обраними.

Складно оцінити загальне пряме виборче право як інструмент народного представництва, якщо органи, обрані населенням, своєю чергою обирають інші політичні органи. Пункт 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що ради чи збори територіальних органів влади, до яких застосовується договір згідно зі ст. 13 у поєднанні з пунктом 1 ст. 3, тобто дорадчі органи, повинні бути обрані на основі прямих виборів. Саме цього вимагає і Кодекс належної практики у виборчих питаннях Венеціанської Комісії [147].

Таким чином, якщо країни-члени Європейської хартії місцевого самоврядування не зробили заяву щодо пункту 2 ст. 3 та не відмовилися від нього

(наприклад, Іспанія)*, не можна знайти жодного іншого винятку ні в Європейській хартії місцевого самоврядування, ні в Пояснювальній доповіді. На основі непрямих виборів можна обирати лише дорадчі органи союзів чи федерацій місцевих органів влади, тобто нетериторіальні органи влади, однак здебільшого демократія в територіальних органах влади стосується прямих виборів населенням*.

4. Конституційне місцеве самоврядування.

Стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає: «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції» [147].

Ще однією дивовижною характеристикою визначення місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування є його закріплення в конституційному або звичайному законодавстві в національних основах права Договірних Сторін (ст. 2). Правове закріплення принципу місцевого самоврядування спрямоване на захист останнього від спроб з боку уряду чи парламенту придушити чи знищити місцеве самоврядування як рівеньрядування по суті або зробити його залежним від органів влади вищого рівня [607, р. 151–153].

Не потрібно вважати, що вибір між двома вищезгаданими формами правового закріплення є політичним, а отже, дискреційним, як можна подумати з формулювання тексту, його потрібно читати згідно зі співвідношенням «правило–виняток». Насправді Європейська хартія місцевого самоврядування зазначає, що «у міру можливості» або – як вказано у французькій версії, «autant que possible» – держави-учасниці Ради Європи визнають «принцип» місцевого самоврядування безпосередньо у своїй Конституції як один з принципів, на яких повинна ґрунтуватися держава. Власне, просте введення до Конституції глави чи розділу

* Однак, Бельгія та Ліхтенштейн відмовилися від другого речення пункту 2 ст. 3, що стосується позиції виконавчого органу щодо дорадчого органу.

* Разом із тим, загальне положення про те, що вибори повинні відбуватися на основі прямого, рівного, загального виборчого права на всіх рівнях управління, не є невід’ємною частиною місцевої демократії [580, с. 73].

щодо територіальної організації держави не повинно вважатися достатнім без чіткого визнання принципу місцевого самоврядування [466, с. 120–127].

Насправді ст. 2 була написана з усвідомленням першого речення ст. 5 Конституції Італії («Республіка, одна і неділима, визнає і підтримує місцеві автономії»), яке навіть цитували у Пояснювальній доповіді до робочої редакції Європейської хартії місцевого самоврядування у 1981 році. Це можна найкраще помітити за використанням дієслова «визнає»: від країн-членів не вимагається, аби вони самі засновували місцеву автономію, радше визнається, що вона існує самостійно, згідно зі загальновизнаною легітимацією, і, оскільки це фундаментальний принцип, вона повинна бути спроможною встановлювати певні обмеження щодо допустимої свободи дій законодавчої гілки влади у сфері регулювання певних питань врядування на місцевому рівні [511, р. 137–139]. Ця ідея перекликається зі старою концепцією первинного походження англійського самоврядування, за якою органи місцевого самоврядування та особливо муніципалітети наділені повноваженнями не з боку держави, а безпосередньо з боку населення [460, с. 52].*

У той час як це певним чином відповідає стану речей у всіх країнах-членах з т. з. «старої Європи», тобто Західної Європи, виникає багато сумнівів щодо країн Центральної та Східної Європи, де місцеве самоврядування буквально було засноване або створене, а потім визнане державою. У будь-якому випадку, як показала свого часу підготовча робота до прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування, співвідношення «правило–виняток», закріплене договором, потрібно поєднувати з тією обставиною, що багато країн-членів Ради Європи або не могли настільки легко внести поправки у свою Конституцію (наприклад,

* Однак ця ідея не належить до чинного Основного Закону Німеччини, який представляє органи місцевого самоврядування як децентралізовані гілки врядування. У цьому відношенні можна стверджувати, що більшого поширення набули ідеї Джеллінека щодо муніципалітетів як одиниць, що отримують свою легітимність від держави. Проте концепція первинного походження залишила свій слід хоча б у пункті 2 ст. 11 Конституції Баварії, за якою «муніципалітети – це первинні адміністративні одиниці згідно з державним правом». Також під час Революції у Франції комуни були визначені як «societes des citoyens», які держава була не в змозі засновувати, тому лише визнавала їх. Далі ця ідея поширилась на Східну Європу.

Швейцарія і Норвегія), або у них не було кодифікованої Конституції (Сполучене Королівство). Але це не означає, що сутність первинної редакції, яка вимагала, «щоб принцип місцевого самоврядування був визнаний у конституційному законодавстві», була послаблена [595, р. 85–87]. Це отримало підтвердження у Пояснювальній доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка зазначає таке: «У тих країнах, в яких процедура внесення поправок до Конституції вимагає згоди спеціальної більшості законодавчого органу або згоди всього населення, висловленої під час референдуму, може бути неможливо брати зобов'язання щодо закріплення принципу місцевого самоврядування у конституції. Було також визнано, що країни, які не мають конституції у письмовому вигляді, конституція яких може бути знайдена у різних документах та джерелах, можуть стикнутися з певними труднощами або навіть бути неспроможними взяти таке зобов'язання» [546].

Однак таке пояснення також дозволяє застосування «меж сфери розгляду» з боку держави, яке може підривати саму мету такого зобов'язання, – закріплення «принципу» місцевого самоврядування у Конституції. Насправді майже у кожній країні процедура внесення поправок до Конституції вимагає отримання згоди спеціальної більшості законодавчого органу. Таким чином, потрібно оцінювати «практичну можливість» поправки не у порівнянні лише з власне політичними розрахунками, а на підставі технічних перешкод, які більше сприяють жорсткішій, а не гнучкішій Конституції [595].

Необхідно звернути особливу увагу на той факт, що у федеральних державах місцеве самоврядування традиційно регулюється федеральними суб'єктами, а не федерацією [556, р. 377]. Ґрунтуючись на принципі, за яким договір є обов'язковим до виконання кожною стороною стосовно всієї її території, якщо договір не передбачає інших намірів чи положень (ст. 29 VCLT), та беручи до уваги той факт, що Європейська хартія місцевого самоврядування була відкрита для підписання лише з боку держав, а не їхніх складників (ст. 15, пункт 1), можна стверджувати, що той факт, що жоден федеральний суб'єкт не може підписати Європейську

хартію місцевого самоврядування, не надає їм повноважень не виконувати це положення [525].

Зокрема, «територіальне положення» ст. 16 вводить обмеження на територіальне застосування Європейської хартії місцевого самоврядування, проте жодна федеральна держава не покладалась на нього, аби заявити, що договір є обов'язковим до виконання лише за належного застосування з боку її федеральних суб'єктів. Це могло б бути вдалим рішенням, оскільки федеральні конституції зазвичай залишають конституційний захист місцевого самоврядування субнаціональним конституціям.*

Однак потрібно також зазначити, що законодавство федеральних суб'єктів загалом повинно відповідати федеральній Конституції, тобто закріплення «принципу» державами-учасницями у своїй федеральній Конституції достатньо, аби також зобов'язати своїх суб'єктів чи частини. Отже, видається можливим, що ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування частково змінює полярність колишньої європейської конституційної традиції, оскільки вимагає, аби Федерація також визнавала місцеве самоврядування та органи місцевої влади як територіальні одиниці [21; 478, с. 34–38].

Зобов'язуючи до закріплення гарантії у федеральній Конституції, Європейська хартія місцевого самоврядування має намір здійснити вплив на відносини між національним та субнаціональним конституціоналізмом, і таким чином, можливо, сприяти покращенню гармонізації та зменшенню диференціації.

Наразі недостатність конституційної гарантії для місцевого самоврядування у національній Конституції федеральної держави можна відстежити лише в Боснії і Герцеговині, де захист місцевого самоврядування розділений між Федерацією Боснії і Герцеговини (Глава 6), її кантонами і Республікою Сербською (ст. 5 та ст. 102) [526]. У 1980-х роках подібне питання викликало деякі хвилювання в Швейцарії, де закріплення принципу місцевого самоврядування у Федеральній

* Спочатку закріплення гарантії для місцевого самоврядування у федеральній Конституції розглядалось як «аномалія», тому що органи місцевої влади вважались підрозділами федеральних суб'єктів, а не Федерації.

Конституції було відхилене протягом тривалого часу на підставі існування особливих відносин між Конфедерацією та кантонами: насправді, гарантія місцевого самоврядування була закріплена «лише» у конституціях кантонів. Із цих причин Швейцарія чекала і не ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, доки ст. 50 Федеральної Конституції зрештою не виправили так: «(1) Автономія місцевих громад гарантована відповідно до законодавства кантону; (2) У своїй діяльності Федерація бере до уваги можливі наслідки для місцевих громад; (3) Таким чином вона бере до уваги особливу ситуацію міст, агломератів та гірських регіонів» [311].

Гарантія, закріплена у Федеральній Конституції, видається такою ж відкритою та гнучкою, як у Конституціях скандинавських країн, зокрема, у Конституції Данії (ст. 82), Фінляндії (ст. 121) або Швеції (Глава 1 – ст. 1, 7), однак цього повністю достатньо для виконання вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо конституційного захисту місцевого самоврядування як інституції [460, с. 55].

Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право та спроможність територіальних органів врядування управляти суттєвою часткою суспільних справ місцевого значення без зовнішньої допомоги чи втручання та в інтересах місцевого населення в межах законодавства та як частини державних структур. Це право може бути захищене у національних судах і має бути використане дорадчими органами, які повинні бути обрані самим населенням на прямих виборах, і яким повинні бути підзвітні виконавчі органи [466, с. 120–127].

З цього визначення можна зробити висновок, що Європейська хартія місцевого самоврядування спрямована на захист місцевого самоврядування як інституції [595]. Насправді договір не спрямований на встановлення суб'єктивної гарантії існування для окремих органів місцевого самоврядування, він стверджує, що місцеве самоврядування є важливою основою будь-якого демократичного правління та робить надзвичайний внесок у розвиток демократії, ефективне адміністрування та децентралізацію влади, тому держава повинна охороняти його

як інституцію, а отже, це має бути спеціальний конституційний захист (ст. 2) [466, с. 120–127; 481].

Таким чином, місцеве самоврядування розглядається не як власне фундаментальне право місцевих громад управляти собою за допомогою держави, а в плані принципу структуризації організації держави, тобто як принцип призначення або вертикального розподілу повноважень та обов'язків між різними інституціями на різних рівнях врядування, деякі з яких повинні отримувати захист у тому значенні, що законодавча гілка влади не може просто покінчити з ними без попереднього внесення конституційної поправки.

Німецький правознавець К. Шмітт вперше окреслив вищевказану відмінність у своїй книзі «Конституційна теорія» (1928) [598] та згодом у роботах «Права на свободу і інституційні гарантії Конституції Рейху» (1931) [538, р. 25–27], «Легальність і легітимність» (1932) [499, с. 171–279] та ін. Нині – ці роботи вважають основою німецького розуміння права на місцеве самоуправління. Згідно з цією концепцією держави необхідно розрізняти права на свободу і конституційний захист. Ці гарантії являють собою кращий захист індивідуальної свободи, ніж лише права на свободу. Останні повинні підпорядковуватися першим, а отже, вони є неприйнятними для розгляду у судовому порядку, і лише в межах перших останні можуть процвітати та отримувати підтримку. Конституційний захист складається з двох різних видів: інституційні гарантії та гарантії інституції. Як писав К. Шмітт: «Інституційна гарантія існує лише всередині держави і не ґрунтується на ідеї поля діяльності свободи, яка, в принципі, є необмеженою. Натомість вона передбачає наявність юридично визнаної інституції, яка завжди є чимось визначеним і обмеженим» [598, р. 208–209].

Тоді як інституційні гарантії – це засоби захисту державного права, гарантії інституції – це засоби захисту приватного права (наприклад, власність). Мета інституційних гарантій полягає не лише у захисті функціонування вже існуючих інституцій від норм законодавства, спрямованих на їхнє послаблення чи подавлення, а ще й у тому, щоб дозволити законодавчій гілці влади формувати та влаштовувати їх за допомогою законодавства [466, с. 120–127].

Поняття «інституційної гарантії» було вдало викладене у ст. 127 Веймарської Конституції (1919), у якій вказане «право місцевих органів влади на самоуправління в межах законодавства» [595]. На відміну від політичних та цивільних свобод і фундаментальних прав, спочатку право на місцеве самоуправління було гарантоване в імперському конституційному законодавстві, за яким інституцію місцевого самоуправління не можна було повністю видалити, а всі законодавчі положення, які шкодили їй або позбавляли її основного змісту чи «серцевини», потрібно було відмінити або оголошувати неконституційними.

Подібність між розумінням місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування видається очевидною. Як пояснив Х. Фабер [548, р. 5] у коментарі до ст. 28 Основного Закону Німеччини [231], мета нової теорії, розробленої К. Шміттом, полягала у захисті місцевого самоврядування від законодавчої гілки влади, але одночасно й у подоланні рішення, що ґрунтується на паралелі з фундаментальними правами людини. Те саме можна сказати стосовно проекту Європейської хартії місцевого самоврядування. Як вже було зазначено раніше, договір – це компроміс між первинним текстом, розробленим Конференцією, яка все ж до певної межі розглядала самоврядування як фундаментальне право місцевих громадян управляти собою без втручання держави, та остаточним текстом, затвердженим Координаційним комітетом з регіональних та муніципальних питань, який розглядав самоврядування як «*maniere d'être de l'Etat*» [561, р. 482], тобто принцип призначення повноважень у межах державної структури, яка повинна мати гарантії на конституційному рівні. Велика кількість законодавчих застережень в остаточному тексті видаються такими, що припускають, як прийнято у Франції, Італії, у Сполученому Королівстві й Скандинавських країнах, що місцеве самоврядування більше не можна розглядати як спонтанну інституцію, яка росте знизу-догори, натомість законодавча гілка кожної країни-члена повинна формувати її як частину свого громадського управління [466, с. 120–127].

Інституція місцевого самоврядування за Європейською хартією місцевого самоврядування частково відображає традиційний німецький розподіл між

гарантіями, що стосуються сфери завдань, викладених у ст. 4, з одного боку, та, з іншого боку, окремими повноваженнями органів місцевого самоврядування, які походять з гарантії «власної відповідальності», викладеної у ст. 5, 6, 9 та 10. Водночас концепція інституційної гарантії не була чужою для ненімецьких вчених-правознавців, які розробляли Європейську хартію місцевого самоврядування. Це поняття поширилося з Німеччини до Португалії, Іспанії, Італії, Австрії, Швейцарії та Греції, тобто переважно до тих країн, які були серед первинних країн-підписантів [595]. Німецька ідея, за якою потрібно розглядати місцеве самоврядування як інституційну гарантію, підтверджена інтерпретацією багатьох положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Усі держави-учасниці Ради Європи підтримали ідею, що місцеве самоврядування повинно дорівнювати праву органів місцевої влади регулювати та управляти суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення, і попрямували в цьому напрямку. Отже, місцеве самоврядування, визначене в Європейській хартії місцевого самоврядування, може лише частково розглядатися з точки зору таких корпоратистських теоретиків, як О. фон Гірке та Г. Проїсс [596, р. 58].

З одного боку, справедливим є те, що місцеве самоврядування описане в Європейській хартії місцевого самоврядування як одна з основних передумов будь-якого демократичного режиму, і що участь місцевих громадян вважається одним з демократичних принципів, спільним для всіх європейських країн (Преамбула), що територіальні органи влади визнаються територіальними юридичними особами корпоративної природи, тотожними громадам (ст. 5), які мають власну організацію (ст. 6) та на які покладено не лише делеговані завдання, але, що найважливіше, і їхні власні завдання (ст. 4) [147].

Цікавими вбачаються й відповідні конституційні ініціативи держав т. з. «Старої Європи». Так, Правлячий Князь Ліхтенштейну Ганс-Адам II у додатку до своєї роботи «Держава в третьому тисячолітті» з назвою «Проект конституції держави в третьому тисячолітті» пропонує визначити зміст частини другої ст. 4 відповідного конституційного проекту так: «Зміна кордонів між місцевими

громадами, створення нових місцевих громад та об'єднання існуючих вимагають більшості голосів громадян, наділених правом голосу, які проживають на території таких місцевих громад» [95]. У такий спосіб, демократичний дух місцевого самоврядування, втілений у Європейській хартії місцевого самоврядування є наріжною цінністю європейської конституційної моделі місцевого самоврядування як нині, так і на майбутнє.

Однак, з іншого боку, Європейська хартія місцевого самоврядування не обов'язково передбачає прийняття комунітарної моделі державної структури, за якою держава – це лише одна громада з-поміж інших, побудована за принципом знизу-догори як органічна асоціація субдержавних корпорацій (муніципалітетів, провінцій, регіонів тощо), які мають однакову сутність, кожна з яких є членом вищої асоціації, визначається за правилами останньої та має право на власні владні повноваження, відмінні від повноважень держави.

Більше того, навіть якщо у деяких країнах Центральної та Східної Європи (Вірменії, Хорватії, Чеській Республіці, Грузії, Колишній Республіці Югославії, Македонії, Чорногорії, Росії, Сербії, Словенії та Словаччині), а також у відносно субнаціональних правових системах (Баварія) місцеве самоврядування все ще розглядається як ще й індивідуальне право громадян, а не просто право, яке можуть використовувати демократично легітимізовані публічні територіальні органи влади, Європейська хартія місцевого самоврядування не розглядає інституції місцевого самоврядування як частину суспільства, що відділена від держави та перебуває в опозиції до неї, подібно до старої концепції «муніципальної влади»* кінця XVIII – початку XIX століття [460, с. 60].

Це було чітко встановлено Венеціанською Комісією ще у 2008 році, коли вона вказала, що право на місцеве самоврядування для окремих осіб – «це не те

* Виходячи із системи трьох гілок державної влади, введеної Ш.-Л. де Монтеск'є, такі лідери жирондистів, як Е.-Ж. Сієс та Ж.-Г. Туре ввели в обіг цей вираз, аби вказати четверту гілку державної влади (ст. 49 Закону про муніципалітет, введений в дію 14 грудня 1789 року Національними установчими зборами), показуючи потребу вертикального поділу влади між рівнями врядування. Завдяки Б. Константу і П.-П. де Пенсі це поняття було використане знову і зрештою вплинуло на Конституцію Бельгії від 1831 року, яка чітко вказує «*pouvoir communal et provincial*» (ст. 31, 108).

право, яке прагне гарантувати Європейська хартія місцевого самоврядування (...). Натомість у центрі розгляду Хартії знаходиться автономія органів місцевого самоврядування» [615].

Отже, якщо невелика кількість країн прагнучиме створити обидві форми права (або принаймні доповнити автономію адміністративних одиниць, покладаючи на місцеві громади спеціальні права, спрямовані на захист громадських інтересів), це не вважається недоліком як таким, однак потрібно пам'ятати, що «місцеве самоуправління для окремих осіб не повинно розглядатися як таке, що підриває автономію органів місцевого самоврядування» [615].

Однак потрібно враховувати, що один з експертів, який зробив свій внесок у розробку Європейської хартії місцевого самоврядування, правознавець адміністративного права, професор Й. Бурмайстер [514, р. 4], був переконаний у тому, що концепція місцевого самоуправління як спонтанної інституції для подолання відстані між державою та суспільством була доречною і після введення в дію Основного Закону Німеччини. У цьому відношенні Венеціанська Комісія нещодавно відзначила, що «інституції місцевого самоврядування демонструють свою важливу роль у поширенні свободи і демократії у суспільстві завдяки своєму проміжному положенню між державою та громадянами» [613].

Підсумовуючи, варто звернути увагу на те, що у багатьох загальних звітах Конгрес місцевих та регіональних влад Європи посилався на сьогоденні стандарти, які поділяють країни-члени Ради Європи (наприклад, відносини між дорадчим та виконавчим органом на місцевому рівні; розпуск місцевих рад та відставка мера), однак малоімовірно, що Рада Європи досягнула всі важливі тенденції у сфері європейського конституційного законодавства про місцеве самоврядування, або що вона розглянула належним чином судову практику внутрішньодержавних судів, або що вона пояснила, яку еволюцію в напрямку диференціації чи конвергенції проходить кожна гарантія місцевого самоврядування, закладена в Європейській хартії місцевого самоврядування, впродовж останніх тридцяти років. Інакше кажучи, не було зроблено жодної конкретної оцінки справжнього «європейського консенсусу» щодо всіх гарантій місцевого самоврядування та кожної з них зокрема.

Здебільшого так склалося тому, що моніторингова практика Конгресу значною мірою прив'язана до діяльності на основі розгляду країн за справами, у той час як справжнє «прецедентне право» як загальна практика транснаціональних та порівняльних звітів щодо окремих питань або положень має все менше поширення протягом останніх п'яти років. Отже, якщо й варто зберегти практику ставлення до Європейської хартії місцевого самоврядування як до «живого інструменту», все ж необхідно готувати звіти на основі розгляду проблеми за країнами, дотримуючись не настільки механічного та повторюваного підходу; навпаки, оцінки Конгресу повинні також містити порівняльні спостереження, які демонструють, чи відповідають стандарти, прийняті у кожній країні, що знаходиться під моніторингом, стандартам, прийнятим в інших країнах, тобто «європейському консенсусу», досягнутому на даний момент.

Проте залишається відкритим питання про те, чи призвела моніторингова діяльність Конгресу місцевих та регіональних влад Європи до змін у національних правових системах країн-членів. За винятком того факту, що багато Конституцій у Центральній та Східній Європі були написані за допомогою експертів Ради Європи, включаючи призначених Конгресом, надзвичайно важко довести, чи призвели м'які правові інструменти до відповідної зміни у національному законодавстві країн-членів, тобто чи є вони ефективними. Як чітко демонструють літературні джерела [485; 572] щодо моніторингових механізмів міжнародних організацій, доводити причинно-наслідковий зв'язок між м'якими правовими нормами та національними реформами досить недоречно. Насправді м'які правові норми ґрунтуються не на жорсткому праві, а на іншій основі. Вони спрямовані на переконання Договірних Сторін щодо виконання договору за допомогою діалогу та співпраці, а не на примусове виконання положень договору за допомогою судових чи парасудових засобів. Як тільки національні органи влади країн-членів переконані у певній інтерпретації чи рішенні, вони звернуться до м'якого права

Конгресу, аби відповідно до нього вибудовувати своє національне законодавство про місцеве самоврядування.*

Отже, інтерпретація Європейської хартії місцевого самоврядування на основі т. з. «м'якого права» Конгрес місцевих та регіональних влад Європи може призвести до того, що органи юстиції країн-членів відкладуть національні положення, які вважатимуть такими, що суперечать Європейській хартії місцевого самоврядування, або що у певному випадку національне законодавство не буде застосоване, або навіть, залежно від ступеня включення до національної правової системи, до звернення до Конституційного Суду, за його наявності, для визначення того, чи мало місце порушення Європейської хартії місцевого самоврядування. Такий результат залежить від надійності та видимості рішень, запропонованих Конгресом та іншими органами Ради Європи. Наразі видається, що такі явища мають місце лише в деяких країнах Центральної та Східної Європи.

Практика моніторингу Конгресу полягає в змішуванні елементів гармонізації, розгляду територіальних відмінностей та обміну «належною практикою» між країнами-членами Ради Європи. Інакше кажучи, у певних темах видається так, ніби Конгрес місцевих та регіональних влад Європи намагається нав'язати певну інтерпретацію Європейської хартії місцевого самоврядування (наприклад, зазвичай адміністративний контроль обмежений законністю; виконавчі органи не можуть бути підзвітними державним установам; органи місцевого самоврядування мають засоби судового захисту від рішень контролюючих органів влади), інколи навіть виходячи за чинні конституційні стандарти (наприклад, внутрішня організація місцевих органів влади передбачає, що широкомасштабні розпорядчі права і власні ресурси органів місцевого самоврядування повинні дорівнювати або перевищувати загальну суму фінансових ресурсів, призначених для них), у той час як в інших питаннях він віддає перевагу гнучкішому компромісу щодо виконання договірних зобов'язань (наприклад,

* У літературі також представлені деякі докази того, що центральні органи влади деяких країн-членів, зокрема у Центральній та Східній Європі, чітко підтверджують правильність моніторингових звітів Конгресу та посилаються на них.

непрямі вибори дозволені протягом перехідного періоду, а свобода об'єднань гарантується, коли кількість об'єднань вважається достатньою для представлення інтересів органів місцевого самоврядування), тому видається, що не завжди легко визначити, чи мало місце порушення Європейської хартії місцевого самоврядування. Загалом можна сказати, що інтерпретація Європейської хартії місцевого самоврядування з боку Конгресу є послідовною, у тому значенні, що навіть якщо немає чіткого посилення на прецеденти, зазвичай їх все ж беруть до уваги, але часом політично орієнтовані інтерпретації складають загрозу тверезості правового обґрунтування.

Однак це неминучий аспект моніторингової процедури, яка, на відміну від процедури колективної скарги, згідно з Європейською соціальною хартією (ESC), поєднує політичний та правовий розгляд. Навіть якщо очікується, що технічна та правова компетенція юристів з Групи незалежних експертів (GIE) забезпечить правову правильність та послідовність звітів Конгресу, часто звіти виходять вибірково у політичному плані, зважаючи на складність національних інтересів, поставлених на карту. Незважаючи на це, не можна заперечувати, що практика органів Ради Європи зробила значний внесок у розвиток концепції просування місцевої демократії, посилення ідеї спільного європейського конституційного законодавства про місцеве самоврядування та особливо, з одного боку, пояснення та визначення змісту положень Європейської хартії місцевого самоврядування, таким чином досягаючи певної стабільності щодо їхнього справжнього значення, та, з іншого боку, реінтерпретації положень Європейської хартії місцевого самоврядування у світлі нових проблем, особливо фінансової природи, які постають перед органами місцевого самоврядування по всій Європі протягом останніх десяти-п'ятнадцяти років. Насправді «старіння» Європейської хартії місцевого самоврядування було збалансовано багатьма рекомендаціями Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, які вивели з неї нові принципи або адаптували старі принципи до нових обставин. Ще в 2007 році перегляд Європейської хартії місцевого самоврядування було (без успіху) внесено до порядку денного. Додатковий Протокол, прийнятий з рекомендацією Конгресу,

мав стати основою нового тексту, призначеного для виправлення та визначення у міжнародному договірному праві всіх основних принципів, з часом виведених з Європейської хартії місцевого самоврядування за «прецедентного права» Конгресу [460, с. 64].

Насправді, згідно з наявною інформацією, Європейська хартія місцевого самоврядування не бере до уваги питання, які варті згадки, а саме: чи повинні органи місцевого самоврядування підлягати однорідному правовому режиму, чи, навпаки, потрібно запроваджувати диференційовані рішення таким чином, аби брати до уваги різну природу сільської та міської місцевості, чи мають органи місцевого самоврядування право на власну назву та герб (так звані іміджеві права) і, якщо мають, то якою саме мірою, чи повинні представляти збалансований бюджет і чи можуть вони заявляти про неплатоспроможність чи банкрутство, повноваження якого ступеню отримують органи місцевого самоврядування на придбання та використання своїх об'єктів нерухомості та землеволодіння, якою мірою та яким чином органи місцевого самоврядування надають та контролюють комунальні послуги, які принципи керують відносинами між органами місцевого самоврядування різних рівнів, який статус потрібно надавати столицям, про які права можуть заявити місцеві громадяни проти органів місцевого самоврядування, якими є механізми, за якими органи місцевого самоврядування можуть бути представлені на державному рівні (наприклад, у другій Палаті чи в Сенаті), та, навпаки, які обов'язки можуть бути покладені на них, за яких умов органи місцевого самоврядування можуть нести відповідальність, згідно з міжнародним законодавством, замість своїх держав [460, с. 65].

Однак уважніший розгляд деяких з цих питань показує, що відповідь можна дати у світлі самої Європейської хартії місцевого самоврядування. Насправді, із принципу підпорядкування та свободи об'єднань місцевого самоврядування можна зробити висновок, що системи місцевого самоврядування повинні відповідати принципу диференціації (ст. 4, пункт 3 та ст. 6, пункт 1); право на назву та власний герб можна вивести з корпоративної природи органів місцевого самоврядування та з їхньої юридичної особи, у той час як процедура зміни назв органів місцевого

самоврядування загалом відповідає процедурі, викладеній в ст. 5 для визначення їхніх кордонів. Цю практику, а також докази порівняльного правознавства у країнах-членах, які першими підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, можна найкраще пояснити посиланням на той факт, що зміна кордонів та імен пов'язана з ідентичністю місцевої громади.

Що стосується правила про збалансований бюджет, справедливим є зауваження, що Європейській хартії місцевого самоврядування бракує спеціального правила щодо цього питання, але положення про національну економічну політику видається таким, що дозволяє упровадження його в дію. Те саме можна сказати про неплатоспроможність чи банкрутство, навіть якщо вимога щодо надання органам місцевого самоврядування адекватного фінансування може також бути інтерпретована як прихована заборона заяви про неплатоспроможність чи банкрутство, яку може зробити приватна компанія.

Міста-столиці стали об'єктом окремої рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Європи – № 219 (2007) – яка, на відміну від точки зору К. Гімсворта [520], не є однією зі спроб контролю за виконанням стандартів, нав'язаних державам Хартією. Згідно зі ст. 2, пунктом 1, літ. б) статутної резолюції Комітету міністрів (2000) щодо Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, одна з цілей Конгресу насправді полягає у поданні пропозицій з метою просування місцевої демократії. Отже, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи має повноваження надавати рекомендації щодо будь-якого аспекту місцевого самоврядування, таким чином заповнюючи її прогалини. Зокрема, інституційний механізм міст-столиць є в центрі особливої уваги значної кількості національних конституцій (Вірменія, Австрія, Болгарія, Хорватія, Німеччина, Італія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Росія, Сербія, Словаччина та Україна), що примушує Конгрес ділитися належною практикою між своїми членами.

Нарешті, що стосується створення другої Європейської хартії місцевого самоврядування для представлення місцевого самоврядування, то Конгрес місцевих та регіональних влад Європи ще не висловив чіткої позиції з цього приводу, можливо, тому, що Європейська хартія місцевого самоврядування не

порушує цього питання [616]. Лише Венеціанська Комісія ретельно розглянула це питання у своїй інституційній практиці конституційної допомоги, таким чином підкресливши необхідність другої Палати для посилення ідеї вертикального розподілу владних повноважень.

2.3. Конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні

Місцеве самоврядування є об'єктом конституційного регулювання. Але обсяг, межі та особливості конституційного регулювання цього питання є різними.

Більшість західноєвропейських конституцій XIX століття визначили основні підходи до політико-правової регламентації місцевого самоврядування. Насамперед, було визначено коло тих питань, які складають власне конституційно-правовий рівень регулювання статусу та організації роботи місцевого самоврядування. До цього кола увійшли принципи правового статусу місцевого самоврядування, система форм і система суб'єктів місцевого самоврядування, порядок формування органів місцевого самоврядування, їхні функції та компетенція, порядок взаємодії з державою та іншими суб'єктами політико-правової системи, а також юридичні гарантії місцевого самоврядування [49; 454, с. 74].

Сучасні конституції, як правило, регламентують організацію місцевого самоврядування, але в різному обсязі: в деяких про це нічого не говориться, і питання їх регулювання здійснюються тільки в спеціальному законодавстві; в других – основи місцевого самоврядування встановлюються дуже коротко і в узагальненій формі; в третіх (особливо новітніх) – про організацію місцевого самоврядування говориться досить широко і детально: в спеціальних главах, розділах тощо.

В унітарних державах обсяг конституційного регулювання неоднаковий. Конституції деяких держав присвячують місцевому самоврядуванню окремі глави, розділи чи частини: глава V Конституції Італії [225] має назву «Області, провінції

та комуни»; окремий розділ 8 «Про територіальний устрій держави» включений до Конституції Іспанії 1978 р. [214]. Водночас конституція Данії 1953 р. [215] взагалі обходить увагою проблеми місцевого самоврядування, а конституції Люксембургу 1868 р. та Франції 1958 р. [216] обмежуються максимально загальними формулюваннями. При цьому конституційний статус місцевого самоврядування розглядається як одна з гарантій демократії та як символ відмови від авторитарного правління [212; 454, с. 74; 522].

У країнах з федеративним устроєм конституції здебільшого фіксують лише основні принципи формування й діяльності місцевих органів, покладаючи правове регулювання у даній сфері в основному на суб'єктів федерації. Прикладом тому є Основний Закон Федеральної Республіки Німеччини 1949 р., де зазначається, що громадам має бути надано право регулювати у межах закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Союзи громад також користуються правом самоврядування у рамках своєї законної компетенції та на основі законів (п. 2 ст. 28). Однак законодавчу компетенцію з правового регулювання місцевого самоврядування мають здебільшого федеральні землі [69; 415; 454, с. 70–74].

Розглянемо конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування на прикладі деяких держав-учасниць ЄС та України.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в такій потужній європейській державі, як Австрія, має давні історичні витоки і традиції. Відповідно до ст. 116 Федерального Конституційного Закону, кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які складають найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є й суб'єктом місцевого самоврядування, й суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, є прийнятним і для України [441, с. 37–52].

Іще однією прийнятною для України моделлю є механізм визначення статусу міських територіальних громад, що діє в Австрії. Федеральний Конституційний

Закон в ч. 3. ст. 116 визначає, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути наданий самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землі й не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднене після згоди Федерального уряду [440, с. 73–85].

Конституція Іспанії 1978 року [224], що чинна до сьогодні, повернула досвід Другої Республіки та задовольнила попит на самоврядування окремих територій (переважно в Країні Басків і Каталонії), створивши регіони (автономні громади) з певними повноваженнями та власними політичними інститутами з визнаним статусом (закони, схвалені Парламентом Іспанії як регіональні «конституції»). Однак автори Конституції запровадили відкриту модель, котра, без сумніву, передбачала створення баскської та каталонської громад, але детально не визначала точну кількість регіонів, які будуть ними утворені, та допускала можливість їх утворення в певний час і з різними рівнями відповідальності. Було закріплено лише право доступу до регіональної автономії та «національностей» (евфемізм, застосований для уникнення терміну «нація») [440, с. 73–85].

Конституція 1978 року офіційно визнала автономію місцевих органів влади, а Закон про місцеві органи влади 1985 року надав їм можливість здійснювати повноваження у будь-якому секторі, який вони вважали потрібним для їхньої громади (загальне положення про компетенцію). Проте ця можливість стає суто теоретичною, коли більшість місцевих органів влади не мають у своєму розпорядженні достатніх економічних ресурсів. Відтак виникає парадокс: тоді як міські муніципалітети компенсують нестачу належних послуг, відповідальність за які покладається на інші органи управління, – їхні боржники перебирають на себе «непритаманні» повноваження (більшість сільських муніципалітетів нездатні надавати навіть базові послуги, які вони зобов'язані надавати за законом) [455, с. 101–107].

З іншого боку, слід ураховувати те значення, яке мало для муніципалітетів створення автономних громад. Місцеві органи влади мають законодавчі повноваження і можуть ухвалювати нормативно-правові акти в цій сфері, проте

потерпають від подвійної фінансової та нормативної залежності: від центрального уряду та передусім від уряду свого регіону. Автономні громади, що є основними політичними й інституційними гравцями, відмовилися від децентралізації на користь своїх місцевих органів влади та делегування тих конкретних компетенцій, отримати які від центральної влади їм коштувало великих зусиль. Тому цей тип відносин між рівнями управління базується не на логіці ефективної організаційної компетентності, а на логіці консервації влади [576, р. 401–443]. Створення автономних громад та їх конфігурація у так званій «Державі автономій» було, зрештою, необхідною передумовою демократизації країни. Одним із найпоширеніших гасел під час демонстрацій за демократію було: «Свобода, амністія та статус автономії», тобто демонстранти вимагали політичних свобод, амністії для політичних в'язнів і визнання права на самоврядування тих регіонів, які цього забажають. Якщо автори Конституції дійсно прагнули розв'язати іспанську територіальну проблему в Каталонії та Країні Басків (загострену в останньому випадку через терористичні напади з боку ЕТА), то дуже скоро автономна система поширилася на всю країну, в результаті чого її територія стала розділена на 17 регіонів та 2 автономні міста [506, р. 197–220].

Отже, процес децентралізації в Іспанії має регіональну базу. Однак у той час місцеві органи влади не отримали належного місця в політичному порядку денному. Більшість із них – це сільські муніципалітети, що не мають власних ресурсів і сильно залежать від держави. На початку переходу до демократії муніципалітети, за винятком великих міст, які поступово починають відігравати певну роль на політичній арені, були для законодавців на другому плані.

Якщо можна стверджувати, що кінцевою метою було задоволення вимог Країни Басків і Каталонії про самоврядування, то розподіл країни на автономні громади відбувся на основі провінцій, що мали «спільні історичні, культурні та економічні характеристики» (ст. 143 Конституції) [224], без попереднього планування й погодження моделі держави. Як зазначено вище, неточність моделі стосувалася кількості регіонів, які вона мала все-таки передбачити; крім того, не було визначено ані повноважень, які ці регіони мали б на себе перебрати, ані ритму децентралізації.

Тож, з одного боку, в Конституції не було зазначено, які автономні громади створюватимуться та якою буде їх конфігурація; а з іншого – на початкових етапах децентралізації утворилась ініціативна група регіонів (громади з прискореним порядком набуття автономії), що отримали вищий рівень повноважень і відповідальності (Країна Басків, Каталонія, Галіція, Наварра, Валенсія, Канарські острови й Андалусія). За результатами домовленостей, підписаних у 1992 році між Соціалістичною партією (PSOE) та Народною партією (PP), було стандартизовано систему повноважень і дозволено решті десяти регіонам (громади з повільнішим порядком набуття автономії) перебрати на себе повноваження в галузі освіти й охорони здоров'я, що дозволило встановити новий баланс між громадами в другій половині 1990-х років [593].

Отже, Іспанія є особливою серед менш ніж 20 країн світу, що мають структуру федеративного типу (хоча вони й представляють понад 40% населення планети), внаслідок особливостей її процесу децентралізації, рушійною силою якого стали вимоги периферійних націоналістичних рухів, а також внаслідок стрімкості цього процесу, який за короткий час перетворив Іспанію в одну з найбільш децентралізованих на регіональному рівні держав світу [455, с. 101–107].

Так, брак визначення моделі територіального розподілу влади, що відповідає унітарному чи закритому федеративному устрою, – тобто вибір відкритої моделі, яка сформувалась під впливом «поштовхів» і вимог більшої самоврядності з боку націоналістичних лідерів Країни Басків і Каталонії (вимог, негайно підхоплених іншими регіонами) – дозволив автономним громадам досягти такого рівня самоврядування, що характерний для федеративних країн, ціною відсутності стабільних, передбачуваних, зрозумілих і комплексних норм для громадян [441, с. 70–83].

Стрімка та спричинена вимогами політичного моменту децентралізація іспанської системи стала результатом взаємодії низки чинників. З одного боку, визначення моделі передавання повноважень. У цьому сенсі ст. 148 та 149 Конституції встановлюють ті повноваження та компетенції, які автономні громади можуть визначати для себе у своїх статутах, і ті, які належать до виключних

повноважень держави. Водночас ст. 150.2 передбачає можливість передавання повноважень, що «належать» державі, автономним громадам. З іншого боку, пропорційна виборча система, за якої провінції є виборчими округами, надає перевагу представництву в національному Парламенті тих політичних утворень, які мають електорат, зосереджений у конкретних провінціях. Хоча їхнє загальнонаціональне представництво є незначним, як у випадку периферійних націоналістичних партій, система надає їм вирішальну роль у збереженні чи зміні національного уряду та, як наслідок, наділяє їх величезними переговорними можливостями у стосунках між центральним урядом і парламентами їхніх меншин. Відтак, переговори відбуваються між урядом, який представляє партію більшості в національному Парламенті, та націоналістичними партіями, яким традиційно надавалась перевага в обмін на стабільність уряду, передавання повноважень, ресурси й інфраструктурні інвестиції; такі поступки, своєю чергою, породжують схожі вимоги з боку інших регіонів та все нові вимоги, що, зрештою, посилює тиск на цілу систему. Ще потрібно виділити існування периферійних націоналістичних партій з етнічною базою, що підкреслює розбіжні культурні елементи, як-от мова, котрі замінили расовий чинник як ключовий у націоналізмі XIX століття. До того ж, окрім своєї цінності як знаряддя комунікації, мова набула надзвичайної символічної сили в об'єднанні й визначенні нації та водночас стала фактором вирізнення відповідних груп з-поміж решти політичної спільноти. Зрозуміло, що суспільства XXI та XIX століть неможна порівнювати між собою, сьогодні, з точки зору соціології, національні характеристики постійно змінюються в силу змішування рас, етнічних груп, мов і різних релігій. Однак етнічний націоналізм прагне перетворити культурне різноманіття на підґрунтя для створення нових держав, які визначали б поняття громадянства, виходячи зі своїх диференційних ознак [455, с. 101–107].

Так, Іспанія є унітарною державою, що зберігає провінцію як первісну форму територіального устрою, на яку накладено псевдо-федеративну надструктуру, що еволюціонує у функції забезпечення стабільності центральних урядів та у ритмі вимог націоналістичних урядів про самоврядування. Ці уряди спромоглися

домовитись про рівень повноважень, що іноді перевищують повноваження суб'єктів федеративних держав. Тому вони відкидають можливість закриття та стандартизації моделі або будь-який механізм багатосторонньої координації, натомість відчуваючи свій зв'язок виключно з полем двосторонніх переговорів з центральним урядом, тобто з домовленостями, досягнутими між одним та іншим урядами [593].

Місцеве урядування в Іспанії є третім рівнем багаторівневої урядової системи. Крім центрального уряду та 17 регіональних урядів, є майже 8 тис. місцевих утворень. Фактично, третій рівень урядування – найбільш складний і неоднорідний порівняно із двома першими. Створено муніципалітети, провінції, форальні громади у Країні Басків і Наваррі, комаркас у Каталонії, кабільдос на островах і манкомунідадес (спеціальні об'єднання кількох муніципалітетів), кожен з яких має спеціальні інституційні параметри, правила та завдання врядування. Це різноманіття – особлива та актуальна риса іспанської системи. При цьому муніципалітети є основою місцевої системи. Жодна з інших згаданих установ не становить можливої альтернативи муніципалітетам і не послаблює їх ролі як центральної частини місцевої системи [455, с. 101–107].

Як уже наголошувалося, іспанське місцеве врядування було юридично визначено із початку політичного переходу на основі двох головних принципів: місцевої автономії та фінансової самоопитності (Конституція Іспанії 1978 р., ст.ст. 137, 140, 141, 142). Головну законодавчу основу іспанської системи місцевого урядування було розвинуто пізніше шляхом прийняття Основного Закону місцевого урядування (1985 р.), Загального виборчого закону 1988 р., Закону про місцеві фінанси 1988 р. та кількох указів, що регулювали організаційну роботу і правові питання. Крім того, варто також додати статут кожної автономної громади та особливе правове регулювання для кожного муніципалітету. Політичні практики, судові рішення та угоди між політичними гравцями (партіями, муніципальними асоціаціями і переважно Іспанською асоціацією місцевих органів влади) також відігравали важливу роль у розвитку місцевого уряду [506, р. 197–220].

Основний Закон 1978 р. детально визначає завдання і сферу повноважень місцевих урядів (поводження з відходами, міське планування, житлове будівництво, протипожежна служба, цивільний захист, школи, громадський транспорт тощо). Регіональні уряди також можуть делегувати повноваження органам місцевої влади.

Одним із наріжних положень Основного Закону Іспанії є розподіл муніципалітетів відповідно до їх розміру (з урахуванням кількості населення), що визначає, які саме послуги вони надаватимуть. Усі муніципалітети мають забезпечувати надання принаймні таких послуг: освітлення, поховання, вивезення відходів, прибирання вулиць, постачання води, контроль за якістю харчових продуктів. Якщо кількість жителів муніципалітету від 5 тис. до 20 тис., він також має надавати послуги з утримання парків, бібліотек, вивезення відходів та облаштування ринкової площі. Якщо населення муніципалітету становить від 20 тис. до 50 тис. жителів, він додатково зобов'язаний надавати послуги цивільного захисту, протипожежного захисту, спортивні послуги та забезпечувати роботу бійні. Зрештою, якщо кількість населення муніципалітету перевищує 50 тис. осіб, він має надавати всі перелічені вище послуги, а також забезпечувати функціонування громадського транспорту і захист навколишнього середовища [588, р. 85–93].

Теоретично обговорення місцевої автономії має на увазі створення умов, необхідних для підтримки такої автономії. У принципі, треба передбачити такі компоненти: сфера повноважень, розподіл влади щодо здійснення цих повноважень, економічні та неекономічні ресурси для правильного розвитку повноважень та неієрархічні стосунки щодо інших рівнів уряду. Три рівні уряду повинні бути зв'язно організовані та мають створити мережу для співпраці та взаємодії. Насправді, якщо не брати до уваги законодавчі положення, брак достатніх економічних ресурсів і чіткого розподілу завдань не дав змоги створити сприятливі умови для справжньої автономії в Іспанії [506, р. 197–220].

Конституція Іспанії надзвичайно стисло визначає систему місцевого урядування, однак більш упорядкованими аспектами є ті, які стосуються її

фінансової системи. Вона запроваджує принцип фінансової достатності на основі того, що розподіл завдань має відповідати виділеним економічним ресурсам. Місцеве урядування в Іспанії фінансується із кількох джерел: участь у центральному та регіональних бюджетах, власні ресурси від прямого оподаткування (земельна власність, житлове будівництво, економічна діяльність, автомобілі та податок на реалізований приріст ринкової вартості), дохід від продажу або оренди власності чи пайової участі в капіталі, оплата громадських послуг, адміністративна діяльність, добровільне надання послуг і штрафи [576, р. 401–443].

Із 80-х рр. XX ст. було внесено незначні зміни до законодавства щодо місцевої фінансової системи. У 1998 р. через Закон про бюджет змінено систему участі місцевих органів урядування у державному бюджеті. Вибір саме такого інструмента для впровадження реформи свідчить про брак єдності серед політичних партій та центрального і регіонального рівнів урядування. Місцеве пряме оподаткування, що стосується економічної діяльності, стримувалося центральним урядом через відповідне збільшення обсягів спільного користування державним бюджетом. Деволюційні процеси чітко відображено у розподілі загальних державних витрат серед трьох рівнів урядування [455, с. 101–107].

Так, у 1980 р. частка центральних органів влади у загальних державних витратах становила 89,5%, а решта 10,5% припадали на місцеве урядування. Сьогодні частка державних витрат різних рівнів урядування дуже змінилася, зокрема зменшилася до 50% для центрального рівня, на той час як частка регіонального та місцевого рівнів урядування становить відповідно 30% та 15% [506, р. 197–220].

Якщо порівняти відносну частку витрат іспанського місцевого урядування із часткою інших західноєвропейських країн, вбачається, що фінансово іспанське місцеве урядування слабке, тому принцип фінансової достатності, визначений у Конституції Іспанії, можна поставити під сумнів, оскільки він залишається лише принципом. Представники місцевих політичних і бюрократичних еліт наголошують на невідповідності ресурсів, які мають місцеві органи влади, та

розбіжності між зростанням обсягів послуг, що надаються, і ресурсами, наявними для відшкодування відповідних витрат.

Реформи, які відбувалися до сьогодні, не призвели до жодного суттєвого збільшення фінансових ресурсів місцевого урядування. Виконання завдань і надання місцевою владою послуг не відповідають тим фінансовим ресурсам, які на це виділяються. Тому тенденцію до збільшення місцевого фінансового боргу не варто надміру критикувати, оскільки це, ймовірно, єдиний механізм, завдяки якому місцеві органи влади можуть належним чином виконувати власні зобов'язання та долати фінансові обмеження [441, с. 70–83].

Майбутні реформи в Іспанії мають стати спробою запропонувати модель фінансової децентралізації, безпосередньо пов'язану із принципом місцевої автономії. Це передбачає більшу гнучкість, уникнення надмірного тягара державного оподаткування майна та більшу відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. У Хартії чітко зазначено, що місцевим органам влади варто мати достатньо диверсифіковану та гнучку фінансову систему, яка б найкращим чином ураховувала еволюцію реальної вартості виконання завдань і надання послуг місцевими органами влади.

Місцеве самоврядування Німеччини, яке має дворівневу структуру і складається із муніципалітетів (Gemeinden, Städte) та округів (Landkreise), відображає цю організаційну логіку міжвідомчої схеми Німеччини і традиційно працює за моделлю «подвійності функцій», що охоплює як безпосередньо справи місцевого самоврядування, так і делеговані державні функції [441, с. 94–95].

Оскільки рівень місцевого самоврядування бере початок в інституційному розвитку, що розпочався на початку XIX ст., за ним закріплено право місцевого самоврядування, що у німецькій мові має назву «kommunale Selbstverwaltung». Згідно із традиційним положенням щодо загальної мети Федеральна Конституція 1949 р. визначила право муніципалітетів, Gemeinden (і дещо меншою мірою право округів, Kreise) «вирішувати всі питання, які стосуються місцевої спільноти (örtliche Gemeinschaft), на власний розсуд у межах чинного законодавства» (ст. 28, розд. 2) [621, р. 87–89].

За змістом доктрини конституційного законодавства та судової практики Німеччини це положення Основного Закону інтерпретують як «інституційну гарантію», яка дає право місцевим органам самоврядування апелювати до федерального Конституційного Суду чи до конституційних судів земель із заявою, що це «право органів місцевого самоврядування» було порушено, скажімо, у законодавстві землі.

Промовистим прикладом широкої компетенції органів місцевого самоврядування в Німеччині є розгалужена система комунальних служб і послуг. Муніципалітети, що беруть свій початок ще в XIX ст., вирішують проблеми, пов'язані зі стрімкою індустріалізацією та урбанізацією, а також забезпечують діяльність комунальних служб і надання значного спектра послуг, які у німецькій мові мають назву «Daseinsvorsorge» (термін, який дослівно означає «піклування про щоденне існування») [441, с. 91–108].

Так, «Daseinsvorsorge» поступово охопило водопостачання, каналізацію, утилізацію відходів, громадський транспорт, постачання електрики та газу, а також роботу ощадних банків, що перебувають у власності муніципалітету чи округу [508, р. 279–304]. По суті, діяльність місцевого самоврядування щодо «Daseinsvorsorge» ґрунтувалася на ідеї, що саме на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок піклуватися про надання таких послуг задля блага місцевої спільноти, що вважалось виправданням для створення «захищених місцевих ринків» і «квазімонополій» для місцевих адміністративних підрозділів чи муніципальних корпорацій, які надавали ці послуги. Традиційно спектр таких видів діяльності, пов'язаних із «Daseinsvorsorge», був і залишається значним [508, р. 279–304]. Іншою типовою сферою зобов'язань місцевого самоврядування перед громадою є вирішення культурних питань місцевого значення, до яких належать діяльність місцевих театрів, оркестрів, музеїв, громадських бібліотек, музичних шкіл, організація вечірніх занять для дорослих [461, с. 31–35].

Зрештою, у минулому органи місцевого самоврядування у Німеччині виявили здатність взяти на себе ініціативу та розпочати нові види діяльності. Зокрема, із 1960 р. – оновлення міст і захист навколишнього середовища, а з кінця

70-х рр. минулого століття – вирішення проблеми безробіття. Органи місцевого самоврядування вже продемонстрували готовність і вражаючу винахідливість щодо виконання нетипових завдань, особливо у часи кризи та неспокою. Варто згадати, що після Другої світової війни органи місцевого самоврядування були першими, хто боровся із безпрецедентною руйнацією та зубожінням населення, які залишила по собі війна нацистської Німеччини, до початку формування та створення життєздатної структури влади новостворених західнонімецьких земель і ФРН, заснованої у 1949 р. [461, с. 31–35].

Згідно з «моделлю подвійності функцій», яка є особливістю німецько-австрійської конституційної традиції і традиції місцевого самоврядування, округи та (більші) міста відповідають, окрім виконання своїх безпосередніх зобов'язань місцевого самоврядування, за виконання завдань та обов'язків, делегованих їм державою, тобто, фактично, землями.

Серед делегованих завдань значно вирізняється спектр адміністративних функцій, спрямованих на підтримання громадського порядку, тобто на застосування та нагляд за дотриманням законодавства у сферах інспекції будівництва, захисту навколишнього середовища, а також видання свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів, водійських посвідчень, державної реєстрації актів цивільного стану тощо. За підрахунками, від 70 до 85% федерального та земельного законодавства (а також масиву законодавства ЄС, який весь час зростає) виконується органами місцевого самоврядування [569, р. 171–182].

Хоча федеральна і міжвідомча системи Німеччини характеризуються широким діапазоном обов'язків та функцій, а також вагомою політичною позицією, варто пам'ятати, що часто сфера повноважень і діяльності обмежена правовими нормами та фінансовими умовами, які установлюють для них верхні рівні уряду. Насправді конституційне закріплення, згідно з яким «інституційну гарантію» місцевого самоврядування визначено у ст. 28, розд. 2 Федеральної Конституції, стало чимось на зразок «троянського коня», що дає можливість федеральному та земельному законодавству (а віднедавна і регулюванню з боку ЄС) намагатися у законний спосіб управляти діяльністю на місцях [461, с. 31–35].

Окрім традиції правової держави, яка сприяє створенню правових норм, значний обсяг низхідного правового регулювання у Німеччині може також відображати особливу ситуацію, за якої рівень федерального ряду конституційно «відрізаний» від виконання своєї ж політики і може застосовуватися як вихід для створення деталізованого законодавства з метою забезпечення адміністративного виконання органами (місцевого рівня), на які федеральний рівень не має прямого впливу. Можливо, така логіка спрацьовує і в ЄС, якому не дозволено мати жодних власних місцевих представництв на національному та субнаціональному рівнях, і він звертається до розробки дедалі більш детальних положень для всього ЄС.

У такому ж ключі (і за подібною конституційною логікою) у федеральному законодавстві наведено систему громадських фінансів Німеччини, у тому числі систему місцевого фінансування, що визначає розподіл прибутків від податків між федеральним, земельним і місцевим рівнями самоврядування. Це також стосується схем розподілу прибутків, які, з одного боку, забезпечують органам місцевого самоврядування прямий доступ до деяких джерел податків, але, з іншого боку, зумовлюють їх залежність від низхідного законодавства та міжвідомчого низхідного перерозподілу видатків [569, р. 171–182].

Таким чином, спостереження засвідчують, що надзвичайно важлива роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування у виконанні політики в таких країнах, як Німеччина, безпосередньо поєднана із національними системами управління, фінансування та державної адміністрації, які стандартизують більшу частину того, що можуть робити місцеві службовці та як саме вони можуть це робити.

Конституційний розвиток у Данії розпочався у 1849 р., коли у період посилення буржуазних революцій на Європейському континенті було прийнято першу датську Конституцію. Потім її послідовно змінювали конституції 1855 та 1863 рр. У 1866 р. чинність Конституції 1849 р. було поновлено, однак до неї було внесено поправки. У 1915 р. Конституцію 1849 р. із наступними змінами кардинально переглянули, тому цей рік у Данії вважається роком запровадження нової Конституції [441, с. 124–125].

За формою державного устрою Данія є унітарною державою. У 1970 та 2007 рр. у країні відбулися реформи з реорганізацією адміністративного поділу країни, які скоротили кількість муніципалітетів (комун) до 98 і замінили колишні 13 адміністрацій провінцій на 5 регіонів. Міста Копенгаген і Фредеріксберг виділено в окремі адміністративні одиниці, але вони мають менше прав, ніж області.

Муніципалітети відповідають за надання більшості послуг, пов'язаних із соціальним забезпеченням, що стосуються, зокрема, початкової освіти, центрів зайнятості, соціальної допомоги та пільг. До компетенції муніципалітетів віднесено також питання інтеграції біженців та іммігрантів, захист навколишнього середовища, збір та утилізацію відходів, а також питання культури і спорту. Головними сферами відповідальності регіонів є охорона здоров'я, діяльність лікарень, медичне страхування, регіональний розвиток, сприяння бізнесу і туризм. Хоча регіони мають ради, які обираються шляхом прямих виборів, формально вони не наділені статусом органів місцевого самоврядування, тобто не мають права стягувати податки [463, с. 31–39].

Муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду під час виконання своїх повноважень, при цьому автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці значно знизилася за останні роки. Губернатори провінцій наділені повноваженнями перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення дотримання ними вимог закону [441, с. 124–125].

У Данії функціонує Асоціація місцевих влад, яка представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а як асоціація роботодавців – у відносинах із профспілками.

Ради муніципалітетів, як і ради регіонів, обираються шляхом прямих виборів на чотирирічний термін. Рада обирає голову із числа своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження керівника адміністрації. У муніципалітетах голова ради має титул мера та очолює фінансовий комітет. Рада може створювати постійні комітети із різних сфер, які здійснюють управління адміністративними справами [502, с. 4–8].

Розділом 82 Акту про Конституцію 1953 р. [215, с. 303–313] передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами під наглядом держави закріплюється законодавчо». Отже, Конституція захищає муніципалітети, хоча при цьому і не гарантує їм права стягувати податки або встановлювати які-небудь обмеження щодо нагляду з боку держави. Це також не стосується регіонів (які, на відміну від колишніх провінцій, не є муніципалітетами в значенні, що вживається в Конституції) [441, с. 124–126].

Закон про муніципальне управління визначає загальні правила для рад, комітетів, мерів, місцевих бюджетів і державного нагляду. Державні адміністрації регіонів здійснюють моніторинг загального дотримання органами місцевого самоврядування законодавства про діяльність органів влади, за винятком Закону про працю. Відповідно до Закону про муніципальну адміністрацію фінансова звітність органів місцевої влади підлягає незалежному аудиту.

Після здобуття незалежності Фінляндії у 1917 р. основи місцевого самоврядування цієї держави було викладено у Конституції 1919 р. Під опікою міністерств муніципалітети отримали повноваження з надання публічних послуг. Із кінця 80-х рр. минулого століття спостерігається тенденція до посилення місцевої автономії, реформування муніципальних фінансів [441, с. 126–127].

11 червня 1999 р. у Фінляндії було прийнято нову Конституцію – Основний Закон Фінляндії, який набув чинності з 1 березня 2000 р. У новій Конституції чітко та послідовно визначено курс на перетворення країни із республіки зі змішаною формою правління на парламентську республіку. Це відображено насамперед у її структурі: у системі державних органів перше місце належить уже не президентові, а парламенту. Конституція значно розширила коло питань, які можуть регулюватися лише законами. При цьому суворо обмежено можливість делегування законодавчих та інших повноважень урядові та підлеглим йому органам [212, с. 700–802].

Конституція 1999 р. закріпила дволанкову систему адміністративного устрою – регіони і муніципалітети. Зокрема, країна поділена на 19 регіонів (які не належать до місцевого самоврядування, окрім Оланду та Кайнуу) і на

313 муніципалітетів, тобто місцеве самоврядування передбачено тільки на рівні муніципалітетів. На регіональному рівні утворюються лише органи, які представляють інтереси центру. Конституція Фінляндії 1999 р. надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. Зокрема, у розд. 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети, чиї адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців». Згідно з Конституцією муніципалітети мають право стягувати податки [441, с. 126–127].

Муніципалітети – головні надавачі послуг із соціального забезпечення, до переліку яких належить також вторинна медична допомога (питання якої в інших країнах зазвичай віднесено до компетенції вищого рівня врядування). До функцій муніципалітетів належать також питання освіти (дошкільної, початкової, середньої, професійно-технічної і для дорослих), спорту, культури, територіального планування, будівництва та охорони навколишнього середовища. Інтереси муніципалітетів представляє Асоціація місцевих і регіональних органів самоврядування Фінляндії (*AFLRA*) [502, с. 16–18].

Муніципальні ради обираються шляхом прямих виборів на термін 4 роки. Рада обирає членів правління пропорційно кількості місць, яка належить різним партіям у раді. Виконавчий орган ради складається із правління та призначених адміністративних працівників. Зазвичай фінські муніципалітети не мають мерів, і рада призначає муніципального менеджера, який очолює адміністрацію. Однак зміни, прийняті у 2006 р. до Закону про місцеве врядування, дали змогу муніципальним радам замість менеджера обирати як мера представника, який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Рада також може створювати комітети для вирішення питань у конкретних сферах повноважень [441, с. 126–127].

Закон про місцеве врядування 1995 р. визначає загальні функції і порядок організації виборів, фінансової діяльності та міжмуніципального співробітництва. Головним обов'язком муніципалітетів є сприяння добробуту мешканців і сталому розвитку їх місцевості. Міністерство фінансів здійснює нагляд за діяльністю та фінансами муніципалітетів. Якщо надходять скарги, регіональні адміністрації

мають право проводити розслідування того, чи діяли муніципалітети відповідно до законодавства. При цьому вони не мають повноважень скасовувати рішення муніципалітетів, але можуть зобов'язати муніципалітет виконувати свої законодавчі обов'язки [502, с. 19].

Швеція не має єдиного кодифікованого конституційного акта. Сучасну конституцію Швеції складають такі акти: Акт про форму державного правління 1974 року (з поправками від 20 квітня 1978 р., 7 листопада 1979 р. та 23 листопада 1994 р.), Акт про престолонаслідування 1810 року (з поправками від 15 листопада 1979 р.), Акт про свободу друку 1949 року та Основний закон про свободу висловлювань 1991 року [212, с. 700–802].

Цей акт передбачає, що повноваження з прийняття рішень здійснюються виборними асамблеями, що місцеві влади відповідають за місцеві та регіональні питання, які становлять громадський інтерес, і що вони можуть стягувати податки з метою управління справами [441, с. 128–134; 463, с. 31–39].

Законодавчу базу діяльності органів місцевого самоврядування складає Конституція Швеції, базовий закон «Про місцеве самоврядування у Швеції» від 1991 року, а також деякі акти виборчого, податкового та галузевого законодавства, які регулюють окремі аспекти компетенції, повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування, а також їх взаємовідносини з органами державної влади. Органи місцевого самоврядування можуть займатися будь-якими справами, що становлять загальний інтерес і стосуються їх географічної території або членів, які не віднесені до виключної компетенції держави або інших органів місцевого самоврядування. Вони також можуть провадити господарську діяльність (яка є неприбутковою і стосується надання комунальних послуг), а також передавати управління деякими питаннями місцевого самоврядування муніципальним підприємствам чи асоціаціям місцевих влад [502, с. 49].

Місцеве самоврядування закріплене в Конституції Польщі 1997 року. Преамбула містить зазначення принципу субсидіарності, а в Розділі 1 визначено, що «територіальний устрій Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади». Також основний закон містить таке положення: «Значна частина публічних

повноважень, виконання яких доручається органам місцевого самоврядування законодавством, здійснюється від імені місцевої влади, яка несе за них повну відповідальність» [442, с. 37–44].

У розділі VII Конституції зазначено, що органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені належним державним фінансуванням для виконання своїх обов'язків, а також – що самоврядний характер місцевої влади захищається судом. Муніципалітет визначається Конституцією як базова одиниця місцевого самоврядування, яка виконує усі завдання місцевого врядування, що не вирішуються на інших рівнях. Конституція також надає Парламенту право, за ініціативою Прем'єр-міністра, розпускати орган місцевого самоврядування у разі тяжкого порушення Конституції або законодавства [98, с. 85–89].

Три закони – Закон про місцеве самоврядування, Закон про врядування в повітах та Закон про воєводства – регулюють кожен рівень управління, визначають функції та правила щодо організації, нагляду, бюджету тощо. Хоча теоретично муніципалітети вільні діяти в інтересах їхніх громадян у будь-якій сфері, що не відноситься до компетенції іншого публічного органу, на практиці цю свободу обмежують інші закони [502, с. 44; 303, с. 29–37].

Згідно з Конституцією Угорщини, утворення органів місцевого самоврядування та забезпечення їх дієвості є правовим обов'язком місцевих громадян. Теоретично саме громадяни Угорщини самоорганізуються на місцях і самі керують собою. Вони можуть здійснювати безпосереднє управління шляхом прямої участі або керувати опосередковано, обравши раду. Ця формула місцевого самоврядування Угорщини має і свій правовий вимір: «Виборці, які мають право бути обраними, користуються своїм правом на місцеве самоврядування через репрезентативний орган, який вони обирають, та через місцевий референдум» [603, р. 241–247].

Закон «Про місцеві органи самоврядування» визначає імперативні завдання для місцевих органів самоврядування таким чином: муніципалітети зобов'язані гарантувати дошкільну та початкову освіту, базове медико-санітарне обслуговування і послуги із соціального забезпечення, освітлення громадських

місць, наявність кладовищ, чистоту питної води, а також захист етнічних і національних меншин. Імперативні функції, делеговані правовим шляхом містам із більшими можливостями, охоплюють утримання пожежних бригад, служби рятівних операцій із використанням додаткових технічних засобів і широкий перелік служб соціального забезпечення. Закон також визначає факультативні обов'язки, надаючи місцевим органам самоврядування право добровільно брати на себе й інші зобов'язання, якщо ці завдання ще не було доручено іншим адміністративним органам за законодавством або якщо місцеві органи самоврядування мають достатньо власних ресурсів для їх виконання [441, с. 152–156].

Автономію місцевих органів самоврядування гарантовано Конституцією Угорщини. В Основному законі унормовано територіальний поділ Угорщини – столиця, округи, містечка та села – і гарантовано право цих одиниць на місцеве самоврядування. До того ж, ст. 34 Конституції Угорщини визначено мету і принципи взаємодії місцевого самоврядування та держави: «Місцеві органи влади і держава взаємодіють в інтересах досягнення спільних цілей суспільства... Для виконання своїх безпосередніх обов'язків і повноважень місцевий орган влади може мати право на відповідну бюджетну та іншу матеріальну підтримку. Закон може передбачати спільне виконання беззаперечних обов'язків місцевого органу влади» [228]. Тобто Угорщина конституювала принцип паритетного партнерства між органами місцевого самоврядування та державою в інтересах громадянського суспільства [441, с. 156–157].

Кожна спільнота в Угорщині має право на місцеве самоврядування, а кожен місцевий орган самоврядування має такі самі основні права, захищені Конституційним Судом та іншими судами. Найпершим із цих прав є право місцевого репрезентативного органу «незалежно регулювати та управляти справами місцевого самоврядування, його рішення можуть розглядатися лише з точки зору їх легітимності». Згідно з цим пунктом місцеві органи самоврядування повинні самотійно керувати своїми фінансовими та економічними справами, мають право на фінансування для виконання своїх обов'язків і на використання

місцевих податків. Податки для місцевих органів самоврядування можуть визначатися лише законодавством [474, с. 47–51].

Компенсацією за примусове злиття упродовж комуністичного періоду є право кожної місцевої спільноти сформувати власний місцевий орган самоврядування. Подальше застосування цього принципу призвело до високофрагментованої системи місцевого самоврядування, хоча це і не виняток для Європи. Кожен населений пункт став незалежною, автономною одиницею місцевого самоврядування, а кількість таких місцевих одиниць зросла із менш ніж 1 600 до понад 3 100. У середньому компетенція органу місцевого самоврядування охоплює трохи більше 3 200 жителів, а населення понад половини місцевих органів самоврядування не перевищує 1 тис. осіб (хоча вони становлять лише 7,7 % від населення Угорщини) [441, с. 152–166].

Поширене визнання принципу автономії можна проілюструвати тим фактом, що кількість місцевих органів самоврядування все ще зростає. Із 1990 р. парламент Угорщини дав дозвіл на вихід понад 80 невеликих спільнот, незважаючи на те що ці нові одиниці місцевого самоврядування часто дуже малі (компетенція найдрібнішої охоплює усього 148 жителів) і вихід зазвичай умотивовано економічними причинами. Наприклад, поселення, яке нещодавно відділилося, становить усього одну п'яту від населення містечка, до якого воно раніше належало, однак до виходу воно забезпечувало сплату половини муніципального податку [566, р. 343–384].

Автономія одиниць місцевого самоврядування середнього рівня є менш захищеною. У 1990 р. конституційний устрій надав пріоритет муніципалітетам і знехтував питання визначення середнього рівня. Відтоді інтереси, дотримання яких покладено на наявні інституційні механізми, зробили влаштування цього рівня дуже тяжким. Натомість історія округів буквально нараховує тисячоліття, вони названі у Конституції, однак не мають незалежної податкової основи, а їх повноваження обмежені. Потреба регіонального рівня в отриманні фінансування з боку ЄС змусила парламент заснувати 7 регіонів, однак наразі вони є

статистичними одиницями і не мають жодного інституційного механізму [603, р. 241–247].

У Латвії, Литві та Естонії загальні засади організації та розвитку місцевого самоврядування почали відтворювати основоположні цінності та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Ця Хартія стала доктринальним дороговказом розвитку місцевого самоврядування у республіках Балтії, а після проголошення (відновлення) їх незалежної державності була ратифікована парламентами Латвії (1996 р.), Литви (1999 р.), Естонії (1994 р.) і стала частиною їх чинного законодавства.

Визначальні принципи, які регулюють місцеве самоврядування, викладено також у Конституції Естонської Республіки [223] і Конституції Литовської Республіки [227]. Наприклад, Основний Закон Естонії передбачає, що всі питання місцевого життя вирішуються і регулюються органами місцевого самоврядування, які діють самостійно згідно із законом. Глава 10 «Місцеве самоврядування і управління» Конституції Литовської Республіки надає адміністративним одиницям право на вільне та незалежне управління у межах їх компетенції за рішенням органів місцевого самоврядування.

Цілі реформ місцевого самоврядування схожі в усіх трьох республіках Балтії. Зокрема, такі реформи мають забезпечити подальшу демократизацію і децентралізацію державної влади та управління, поліпшення якості громадських послуг, що надаються місцевим жителям, залучення їх до процесу управління.

Для країн Балтії спільним є той факт, що декілька законів про місцеве самоврядування у кожній із цих країн було прийнято упродовж одного десятиріччя. Наприклад, у Латвії перші закони про місцеве самоврядування було прийнято 15 лютого 1990 р., коли Верховна Рада Латвійської РСР прийняла 3 окремих закони про районні, міські та сільські органи місцевого самоврядування. Незадовго до відновлення незалежної Латвійської Республіки – процесу, в якому органи місцевого самоврядування відіграли визначну роль, Верховна Рада Латвійської РСР прийняла закони «Про муніципалітети малих і великих міст» і «Про сільські муніципалітети» (24 квітня 1991 р.) [441, с. 161–163].

Згодом, 5 лютого 1992 р., у Латвії було прийнято новий Закон про регіональне управління. Закони про місцеве самоврядування, прийняті у 1991 та 1992 рр., більшою мірою були орієнтовані на децентралізацію і незалежність органів місцевого самоврядування. Особливий закон, що стосувався управління столицею і найбільшим містом Латвії – Ригою, було прийнято 10 червня 1992 р. Водночас ці окремі закони не створили цілком нової системи місцевого самоврядування, хоча і започаткували відповідні реформи [441, с. 163–165].

Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий 19 травня 1994 р., став першим законом в історії Латвії, що стосувався всіх органів місцевого самоврядування – сільських муніципалітетів, муніципалітетів малих і великих міст і регіональних органів місцевого самоврядування. Це найважливіший нормативний документ, що регулює роботу органів місцевого самоврядування в Латвії, оскільки у Конституції Латвійської Республіки [226], як уже зазначалося, немає відповідних розділів і положень. Водночас, порівняно із законами Латвії про місцеве самоврядування, прийнятими у 1991 та 1992 рр., Закон «Про місцеве самоврядування» від 19 травня 1994 р. був більшою мірою орієнтований на централізацію місцевого самоврядування. Із часу прийняття цього Закону до нього було внесено понад 10 поправок. Цей закон також встановлює загальні правила щодо організації роботи, виборів голів і комітетів, функції голів і виконавчих директорів, аудиту, міжмуніципального співробітництва тощо. Окремі акти регулюють місцеві вибори, статус членів рад, місцеві бюджети та фінансове вирівнювання [611, р. 316–330].

Своєю чергою Основний закон Литви надає органам місцевого самоврядування право розробляти та приймати власні бюджети, встановлювати місцеві тарифи і стягувати місцеві податки [510, р. 165–215]. Натомість у Конституції Республіки Латвія [226] не наведено жодних положень щодо принципів місцевого самоврядування. Тому наразі готуються пропозиції стосовно внесення поправок до Конституції, зокрема доповнення її главою про функції і роль місцевого самоврядування.

У Литві місцеве самоврядування трактується як базис, на який спирається розвиток демократичної держави. Основними законодавчими актами, які визначають порядок здійснення місцевого самоврядування, є Конституція Литовської Республіки (чинна з 2 листопада 1992 р.), Закон «Про місцеве самоврядування» (№ I-533, прийнятий 7 липня 1994 р., останні зміни й доповнення від 26 червня 2014 р. № XII-967), інші спеціальні закони та вторинне законодавство, а також рішення Конституційного суду Литовської Республіки. Рішення Конституційного закону визначають конституційну доктрину щодо місцевого самоврядування. Національну базу системи місцевого самоврядування узгоджено з нормативно-правовими актами ЄС. У 1996 р. було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування; у 1999 р. її беззастережно ратифікував Парламент Литовської Республіки. У 2009 році Литва однією з перших підписала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [594, р. 389–417].

Спочатку було прийнято Закон «Про основи місцевого самоврядування» (№ XI-3676 від 12 лютого 1990 р.), але в 1994 р. його замінили Законом «Про місцеве самоврядування». Закон «Про місцеве самоврядування» постійно вдосконалюється; наразі є чинним третій переглянутий варіант згаданого закону. З часу прийняття до нього було внесено 89 поправок (тобто зміни вносилися чотири-п'ять разів на рік). Закон «Про місцеве самоврядування» визначає принципи місцевого самоврядування; муніципальні установи, їхні повноваження; функції та статус члена міської ради; фінансові правила та правила провадження діяльності для муніципалітетів.

Конституція гарантує право на самоврядування муніципалітетам як адміністративним одиницям території держави; зазначене право реалізується муніципальними радами. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», муніципальна громада має інституційно гарантоване право на самоврядування, що здійснюється через місцеві органи влади (законодавчі та адміністративні установи). Децентралізація, як невід'ємна частина процесу демократизації, реалізується через

право людей обирати власні органи влади (їхніх представників), визначати державну політику та державні послуги. Зміни, внесені до Закону «Про місцеве самоврядування» у 2003 р., забезпечили законодавчу основу для участі громадян у вирішенні питань місцевого життя. Самоврядування здійснюється шляхом забезпечення безпосередньої участі громадян, що проживають у відповідному муніципалітеті, у виборах до міської ради, опитуваннях, зустрічах мешканців та створенні петицій, а також через гарантування відповідальності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб перед місцевими жителями. Проте рівень участі громадян та їхнього інтересу до місцевих справ досить низькі, особливо в старостах [510, р. 165–215].

Конституція Естонії 1992 року [223] надає суттєвий захист місцевому самоврядуванню. У спеціально присвяченому розділі XIV зазначено, що «усі місцеві питання вирішуються та регулюються органами місцевої влади, які функціонують незалежно, відповідно до законодавства», і що такі органи наділяються повноваженнями лише згідно із законодавством або за їхньою згодою. Також зазначається, що органи місцевої влади мають незалежні бюджети та право стягувати і збирати податки й збори, і що «видатки, пов'язані з виконанням повноважень, які визначаються для органів місцевої влади законом, фінансуються з державного бюджету» [116; 502, с. 13].

Конституція України 1996 року [230] закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування. Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ст. 7 Конституції встановлює: «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування». Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу 1 «Загальні засади», зміни до якого, відповідно до статті 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження всеукраїнським

референдумом. Саме тому невелика за розміром стаття 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Частина 2 ст. 19 Конституції України [230] фактично встановлює вимоги до законодавства, що регулюватиме місцеве самоврядування: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Виходячи із юридичного змісту цієї статті, ми розуміємо, що регулювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватись законами. Це дає додатковий захист від втручання в діяльність органів місцевого самоврядування через нормативні акти виконавчої влади. Але це накладає серйозні обов'язки на законодавця, який має в законі передбачити достатньо глибоке і повне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Проте ця стаття має певну контраверсію з пунктом 15 ст. 92, де вказано, що виключно законом визначаються «засади місцевого самоврядування». Саме з юридичного змісту п. 15 ст. 92 та частини 1 ст. 140 «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [73; 426, с. 40–42].

За своєю природою місцеве самоврядування розуміється як окрема частина публічної влади, виходячи з частини 2 ст. 5 Конституції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Саме з цієї норми видно, що Конституція відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Хоча ця норма має аналізуватись разом із нормою частини 1 ст. 140. Порівнюючи ці норми можна стверджувати, що особливістю органів місцевого самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком

закону, який і визначає межі повноважень та порядок їх здійснення [67; 132; 255; 426, с. 40–42].

Стаття 140 встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи. З метою закріплення певного способу обрання рад та голів громад ст. 141 встановила принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад обираються прямими виборами. Що стосується обрання районних та обласних рад, то у цій статті такий припис про прямі вибори відсутній, тому слід застосовувати частину 1 ст. 71: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування». Ст. 142–145 Конституції містять ще цілу низку правових норм, посилаючись на які можна стверджувати, що місцеве самоврядування має для свого розвитку конституційну основу. І хоча виклад правових норм не завжди є досконалим та потребує певного тлумачення відповідно до визначальних норм статей 5 та 7 Конституції, Конституція України 1996 року заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування і не суперечить їй.

Висновки до розділу 2

Узагальнивши типологію основ місцевого самоврядування, розглянувши Європейську хартію місцевого самоврядування як основу конституційних основ місцевого самоврядування в державах Європи, та визначивши конституційно-правове регулювання основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. Типологія шести різних типів місцевого врядування, обґрунтована в роботі західних дослідників стосується насамперед ключових ознак публічного

врядування та адміністрування на локальному рівні та побудована на трьох основних вимірах: історичному, інституціональному та культурному:

а) історичний вимір базується на відмінностях в розвитку публічного адміністрування між Сходом та Заходом (зміна системи та бюрократична історія), а саме відмінності між західною (веберівською) бюрократичною моделлю та пост-комуністичною моделлю (перехід інституційної спадщини комунізму);

б) інституціональний вимір стосується макрорівня структури публічного адміністрування та виділяє унітарно-централізовану, унітарно-децентралізовану та федеральну системи публічного адміністрування;

в) культурний вимір стосується культури управління та правової традиції. Виділяють традицію «верховенства права» континентальної Європи, яка передбачає жорстке дотримання норм закону, що походить з Римського права (та різним рівнем кумівства та сімейності в різних країнах в рамках даної традиції), і традицію англосаксонської культури «громадського інтересу» зі спільною законодавчою традицією та акцентом на системах управління, прозорості та відкритого рекрутування.

2. В основу типології основ місцевого самоврядування у державах Європи, у тому числі й в Україні, також можна покласти систему пов'язаних між собою критеріїв. Такими критеріями можуть бути:

1) історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність та міцність;

2) тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад (комун, префектур, гмін), рівень децентралізації публічної влади в країні;

3) тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування;

4) рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур;

5) модель локальної виборчої системи;

б) характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів;

7) розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях тощо.

3. У світовій практиці прийнято виокремлювати англо-американську, континентальну (європейську), іберійську, змішану і радянську (пострадянську) основи місцевого самоврядування. В основі такої класифікації лежить система попередньо визначених критеріїв розмежування різних основ місцевого самоврядування та їх груп (типів). Але, ця типологія суттєво застаріла, і на основі виявлених попередньо критеріїв типології можна виокремити наступні типи конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу в ХХІ ст.:

а) англосаксонська (автономна) основа місцевого самоврядування, яка характеризується відсутністю представників центральної влади на місцях (Велика Британія);

б) романо-германська (регіональна) основа місцевого самоврядування / дуалістична (біполярна) модель, яка передбачає поєднання зусиль органів місцевого самоврядування на первинному та другому рівні з місцевими адміністраціями, які утворюються лише на другій ланці адміністративно-територіальної системи (Австрія, Італія, Німеччина) ;

в) французька (континентальна) основа місцевого самоврядування, в якій місцеві громади наділені широкою автономією та мають конституційні механізми формування загальнонаціональних представницьких органів, а також впливають на формування й реалізацію політики центральними органами виконавчої влади (Бельгія, Мальта, Нідерланди, Франція);

г) скандинавська основа місцевого самоврядування має давні глибокі історичні коріння, закріплюється в конституціях і конституційних актах та ґрунтується на повновладді автономних громадах, вплив на які держава здійснює переважно через механізми субвенцій, що сприяє поширенню стереотипу про ці

країни Європейського Союзу як «держави муніципального соціалізму» (Данія, Фінляндія, Швеція, частково – Ірландія та Ісландія);

д) іберійська основа місцевого самоврядування, передбачає поєднання потенціалу органів державного управління та місцевого самоврядування при здійсненні публічної влади на місцях, з домінуванням перших (Іспанія, Португалія);

е) грецька (еллінська) основа місцевого самоврядування ґрунтується на традиційному домінуванні органів державного управління над органами місцевого самоврядування при здійсненні місцевої публічної влади і зарегульованістю системи адміністративних процедур і послуг (Греція, Кіпр);

є) постсоціалістична (Східно-Європейська) основа місцевого самоврядування є трансформаційною основою організації та функціонування місцевого самоврядування, яка ґрунтується на цінностях демократії та децентралізації та за інституціональними і функціональними показниками є спорідненою до романо-германської та французької конституційних основ місцевого самоврядування (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія);

ж) пострадянська (Балтійська) основа місцевого самоврядування характеризується історичними традиціями місцевого самоврядування за «дорадянської доби», і поєднує в собі сутнісні ознаки скандинавської та романо-германської основ місцевого самоврядування, демонструє позитивні результати у сфері децентралізації (Естонія, Латвія, Литва).

Українську конституційну модель місцевого самоврядування слід віднести до постсоціалістичної (Східно-Європейська).

4. Класифікація місцевих органів влади за способом розподілу публічно-владних ресурсів: північноамериканська, південно-європейська, скандинавська моделі, східноєвропейська, характерна для пострадянських (Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Україна) і постсоціалістичних (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина) республік, які впевнено обрали та реалізують

демократичний шлях розвитку, утверджують прогресивні основи місцевого самоврядування, засновані на принципах децентралізації та субсидіарності.

5. Було встановлено, що основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування – це не ізольовані правові принципи, а конституційні гарантії, які потрібно сприймати як частину «системи», до заснування та еволюції якої зробили та роблять свій внесок багато різних органів Ради Європи, включно з Конгресом місцевих та регіональних влад Європи. Серед них можна виділити такі положення: конституційне або законодавче унормування, субсидіарність, демократизація, наближення влади до народу, повноти і виключності повноважень, гарантування фундаментальних прав людини, бюджетного вирівнювання.

Зокрема, історична довідка допомогла зрозуміти тривалий і досі нагальний конфлікт, який існує в декількох національних правових системах між місцевим самоврядуванням як сучасним правовим принципом структуризації держави на плюралістичній основі та місцевим самоврядуванням як фундаментальним правом або свободою місцевих громад чи населення по відношенню до держави.

6. Вважаємо, що Європейська хартія місцевого самоврядування не розмежовує державні обов'язки та обов'язки місцевих органів влади, а лише зазначає загальні принципи призначення обов'язків для різних рівнів управління, найголовнішим серед яких є принцип підпорядкування. Місцеві органи влади повинні виконувати певний діапазон обов'язків, якого має бути достатньо для того, аби вони розвивались та запроваджували власну політику на нижчому рівні.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування з'явилася на світ на перетині двох концепцій місцевого самоврядування, які все ще переважають в Європі: з одного боку – старі фундаментальні права та свободи місцевих громад та їхніх громадян, ідеологічно протиставлені суверенним владним повноваженням держави, а з іншого – розподіл адміністративних функцій та нормативних повноважень між різними рівнями управління, але в жодному разі не проти держави, відповідно до раціонального обґрунтування вертикального розподілу повноважень. Концепція місцевого самоврядування, основи якої викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування, насправді знаходиться десь

посередині й відповідає поняттю «інституційної гарантії», тобто гарантії, закладеній в національній Конституції, спрямованій на захист місцевого самоврядування як такого, а не існування окремих місцевих органів влади, від неналежного втручання з боку законодавчої гілки влади та уряду. Концепція «інституційної гарантії» пов'язана з ідеєю «серцевини», типової для теорії фундаментальних прав, за якою місцеве самоврядування не можна обмежити до такої міри, коли порушено його основний зміст.

8. Недоліком потрібно визнати часткову двозначність щодо місцевого та регіонального рівнів у застосуванні Європейської хартії місцевого самоврядування до територіальних регіональних органів влади: те, що часто вважається регіональним в одній країні, вважається місцевим в іншій. Наприклад, в унітарних державах, організованих на децентралізованій основі, – зокрема, в Чеській Республіці, Данії, Фінляндії, Франції, Угорщині, Ісландії, Португалії, Сербії, Швеції, Туреччині та Україні – органи місцевого самоврядування другого рівня часто називають регіональними органами влади, у той час як в інших унітарних державах, таких як Болгарія, Естонія та Мальта, регіони є лише децентралізованою частиною державної структури; у таких федеральних державах, як Австрія, Бельгія, Німеччина та Швейцарія, регіональні органи влади – це члени федерації, а в таких «регіональних державах», як Італія, Польща, Іспанія та Сполучене Королівство, вони представляють автономні регіони, спільноти або автономні території зі своїми законодавчими повноваженнями, яким місцеві органи самоврядування часто підкоряються за ієрархією. Держава має визначати свій рівень територіальних органів влади.

9. Було висвітлено засади європейських основ місцевого самоврядування, закладені в Європейській хартії місцевого самоврядування та однаково актуальні як для країн, які входять до складу ЄС, так і для України. Адже, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає сутність і зміст загальних для Європи основ місцевого самоврядування, які, на думку вчених, полягають в гарантуванні державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самотійно, під свою

відповідальність певне коло питань, діючи в межах конституції та законів відповідної держави.

10. Було досліджено, чим та наскільки органи місцевого самоврядування відрізняються від внутрішньодержавної інфраструктури деяких країн-членів Ради Європи та як це допомагає компенсувати або доповнювати їх. З цією метою було проаналізовано діяльність Конгресу місцевих та регіональних влад Європи та інших органів Ради Європи, включаючи Комітет Міністрів і так звану Венеціанську Комісію – «Європейська комісія за демократію через право».

11. Відповідно до ст. 116 Федерального Конституційного Закону, кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які складають найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є й суб'єктом місцевого самоврядування, й суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, є прийнятним і для України.

Іще однією прийнятною для України моделлю є механізм визначення статусу міських територіальних громад, що діє в Австрії. Федеральний Конституційний Закон в ч. 3. ст. 116 визначає, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути наданий самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землі й не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднене після згоди Федерального уряду.

РОЗДІЛ 3

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1. Територіальна організація місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Зазвичай він є досить консервативним у значної частини держав-учасниць ЄС, оскільки основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою цих країн були закладені ще у XVIII–XIX ст., а їх реформи проведені у 70–90-х рр. XX ст. Основу місцевого самоврядування держав-учасниць ЄС становлять жителі першої (базової) ланки адміністративно-територіального устрою. Вони мають різні назви, наприклад, громади, муніципалітети, комуни, гміни тощо.

Розглянемо детальніше територіальні основи місцевого самоврядування у деяких державах-учасниках ЄС.

На прикладі Австрії ми бачимо, що кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які утворюють найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею із правом самоврядування та одночасно адміністративною одиницею. Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є і суб'єктом місцевого самоврядування, і суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, може стати у нагоді й для України [607].

На сьогодні в Австрії створено 2 357 громад, більшість з яких нечисленні (менше 10 тис. мешканців). Окружні адміністративні організації, які по суті є земельними організаціями, але виконують і земельні, й федеральні функції, самі по собі не є територіальними одиницями, адже немає територіальних одиниць, менших за федеральну землю. Громади можуть бути розділені на місцеві округи,

які є незалежними одиницями. Так, наприклад, Відень складається з 23 округів із власними повноваженнями, асамблея (легіслатури) яких формується шляхом виборів [604, р. 990–1007].

Очевидно, що обсяг одного підрозділу не дає змоги висвітлити всі проблемні питання історії та сучасності територіальної організації публічної влади в Австрії, які можуть містити приклади вдалих законодавчих рішень і позитивних практик запровадження децентралізації, корисних для сучасних реформ територіальної організації публічної влади та реформ місцевого самоврядування в Україні. Однак наведені вище позиції та положення підтверджують думку про те, що адміністративно-територіальний устрій конкретної держави, система її місцевого управління та самоврядування, децентралізація публічно-правових, у тому числі й бюджетно-фінансових, відносин між центром і регіонами будуть вдалими та завершеними за певних умов, зокрема соціальної актуальності запровадження конкретної моделі територіальної організації публічної влади у державі; врахування історичних, національних, культурних, географічних, військових та інших умов для збереження нинішньої моделі територіальної організації публічної влади у державі чи для її реформування; ознайомлення із провідними зарубіжними правотворчими і правозастосовними практиками удосконалення територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, а також міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, їх адаптованої інсталяції у національне державотворення. У цьому сенсі для реалізації відповідних реформ в Україні варто зважати на досвід територіальної організації та функціонування публічної влади в Австрії [441, с. 51].

В Іспанії місцева структура є вкрай фрагментованою, хоча ступінь такої фрагментації є різним у різних регіонах. Існує близько 13000 місцевих утворень, з яких 8122 – муніципалітети. Велику кількість іспанських муніципалітетів можна пояснити тим, що більшість із них є сільськими, з дуже малою чисельністю населення. Так, понад 1000 муніципалітетів мають менш ніж 100 жителів; 60% муніципалітетів мають менш ніж 1000 жителів, а 84% – менш ніж 5000 жителів. Такі муніципалітети навряд чи здатні надавати населенню базові послуги; в наданні таких послуг вони є

залежними від більших за розміром територіальних адміністрацій, переважно провінцій [506, р. 197–220].

Реалії сільських муніципалітетів контрастують з реаліями шести великих міст, де мешкає понад 500 тисяч людей та 14 міст з населенням понад 300 тисяч. Половина таких міст зосереджена в трьох регіонах (Мадрид, Каталонія та Андалусія) та складає базу місцевої влади в Іспанії.

Така загальна, переважно сільська, структура майже не змінилася з 1960-х та 1970-х років XX століття – десятиліть інтенсивної внутрішньої міграції із сільських районів до міст. Хоча слабкість місцевих інститутів більше притаманна середньо-північним регіонам півострова, традиційне загальне скеровування організації місцевих податків з політичного центру поставило іспанські муніципалітети в цілому, навіть великі та середні, у становище політичного й адміністративного підпорядкування центральному уряду та, в другу чергу, урядам регіонів [584; 593, р. 87–89].

Аналіз еволюції у кількості муніципалітетів в Іспанії свідчить, що протягом десятиліть у 1960-х та 1970-х роках кількість муніципалітетів скоротилася на 13%, а з 1980-х років залишається відносно стабільною [507, р. 143–167]. Саме протягом цих десятиліть у країнах Центральної та Північної Європи інтенсивно впроваджувалася політика злиття муніципалітетів з метою посилення цього рівня управління та забезпечення ефективнішого надання державних послуг на місцевому рівні. Однак в Іспанії вищезгадане обмежене скорочення кількості муніципалітетів не було результатом жодної продуманої політики центрального уряду – воно стало природним наслідком фізичного зникнення багатьох громад після міграції населення до міст та побудови широкої водогосподарської інфраструктури [365; 475, с. 140–142].

Немає сумніву, що фрагментація муніципальної структури є перешкодою для ефективного надання послуг та співпраці з іншими рівнями врядування у запровадженні центральних і регіональних урядових послуг. Насправді, більшість іспанських муніципалітетів практично не мають людських і матеріальних ресурсів для підтримання своєї мізерної адміністративної структури, що робить їх

одночасно вкрай залежними фінансово від центрального уряду та від свого регіонального уряду в наданні населенню базових послуг. Цікаво, що, незважаючи на свою неспроможність надавати послуги, малі муніципалітети дуже добре відіграють свою роль політично-представницьких інститутів, посилюючи почуття приналежності громадян до своїх малих місцевих громад, сприяючи активнішим формам громадянського залучення (у тому числі участі у виборах) у великих містах та в цілому не вимагаючи жорсткої партійної дисципліни, більш характерної для великих міст та інших рівнів управління [460, с. 122–123; 608].

Отже, загальною рисою іспанських муніципалітетів є їхня інституційна слабкість, однак правда й те, що муніципалітети є надзвичайно неоднорідними, що відображає соціальну, культурну, територіальну, економічну й демографічну різноманітність країни. Попри ці розбіжності, що пояснюють організаційну конфігурацію муніципалітетів та прийняття ними диференційованих повноважень і фінансування, центральний уряд традиційно прагнув нав'язати стандартизовану й централізовану форму організації, що зрештою втілилось у надання ним обов'язкового набору стандартизованих компетенцій, залежно лише від кількості населення [455, с. 101–107].

Територіальний устрій Італії є основою для широкої автономії регіональних і місцевих владних органів. Його становлять громади, провінції та області. Конституція Італійської Республіки 1948 р. мала на меті реформувати надцентралізовану систему влади. Виходячи із цього, вона гарантувала широку регіональну та місцеву автономію. Базова ланка територіального устрою Італійської республіки – комуни [480; 495; 582, р. 135–415].

На сьогодні створено понад 8 тис. комун. Кожна комуна має меру і виборну раду кількістю від 15 до 80 осіб. Комуни об'єднані у 103 провінційні райони. Із 1993 р. кожна провінція обирає власну раду і президента за пропорційною системою, діяльність яких контролює префект, призначений національним урядом. Італійські провінції об'єднані в регіони (області), які обирають раду і президента. П'ять регіонів, області яких межують з іншими країнами, мають спеціальний статус та наділені законодавчими повноваженнями [130, с. 38–39].

Сучасна модель місцевого самоврядування та управління сформувалася у Франції, починаючи із другої половини ХХ ст. По завершенні Другої світової війни, формування П'ятої Республіки триває донині. Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. Рух до децентралізації у Франції зумовив ускладнення у прийнятті рішень на територіальному рівні, оскільки з'явилося більше відповідальних за цей процес інстанцій. Відсутність принаймні мінімального визначення того, яким має бути розподіл повноважень між різними органами місцевої влади (комунами, департаментами, регіонами, міжмуніципальними урядами), призводить до співіснування безлічі конкуруючих і нескоординованих ініціатив, які виникли в одному і тому самому регіоні, та нічим не обмеженого використання співфінансування [441, с. 109]. У контексті наведеного французький вчений А. Мабіло акцентує на тому, що «потреба у певній координації має настільки ж конструктивне значення, наскільки система є фрагментованою через помноження структур, які входять до її складу; немає формальної ієрархії різних рівнів, де перетиналися би принаймні два типи проміжних органів влади – департаментів і регіонів» [577].

Згідно з чинною Конституцією Французька Республіка є унітарною державою із давньою традицією сильної центральної влади, що поєднується із деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини тягара державного управління на периферійні державні органи та розширенням повноважень місцевого самоуправління. Адміністративно-територіальна структура країни досить ускладнена. Територіальними одиницями, що становлять основу системи публічної адміністрації Франції, є комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Кантон та округ не мають органів урядування і фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних органів. Натомість комуни, департаменти та регіони мають органи місцевого самоврядування і становлять територіальну основу діяльності самоврядних територіальних колективів [266; 469, с. 51–61].

Комуни є головною адміністративно-територіальною одиницею. Їх правовий статус регулюється Кодексом законів про муніципальну адміністрацію 1957 р., до якого внесено зміни у 1979 та 1982 рр., Законом про децентралізацію 1982 р., Законом про розмежування компетенції між державою і територіальними самоврядними колективами 1983 р., Законом про місцеву демократію від 27 лютого 2002 р. [360]. Великі міста мають також статус комун, але із ширшими повноваженнями. Всього в країні налічується майже 36 тис. комун. Кількість населення у кожній із них коливається від 100 осіб у селах до 1 млн і більше – у містах. Представницьким органом комуни є муніципальна рада, до складу якої обирають 9–69 осіб (залежно від кількості населення) строком на 6 років. Також залежно від кількості населення у комунах застосовується або мажоритарна система виборів, або мажоритарна у поєднанні з пропорційною. Муніципальна рада таємним голосуванням більшості голосів обирає на 6 років мера та його заступників. Мер очолює систему виконавчо-розпорядчих органів і одночасно (за посадою) є представником державної влади у комуні. Інших призначуваних урядом чиновників у комуні немає. Кожна комуна має власний статут, розроблений на основі типового статуту, затвердженого у 1984 р. [581].

Наступною адміністративно-територіальною одиницею, вищою стосовно комуни ланкою, є департамент. Усього у Франції створено 101 департамент, у тому числі 4 заморські. Органами місцевого самоврядування у департаментах є ради, які обираються на 6 років. До їх компетенції належить вирішення багатьох питань соціально-економічного і культурного життя на своїй території, але обсяг їх повноважень, порівняно з обсягом повноважень муніципальних рад, значно більший. Крім того, ради департаментів мають координувати діяльність органів самоврядування комун. Виконавчим органом ради є обраний нею голова, який здійснює адміністративний нагляд за діяльністю місцевих органів влади та контролює місцеві служби міністерств. Голова ради департаменту або його заступник можуть оскаржити в адміністративному суді рішення відповідного місцевого органу в разі визнання його таким, що суперечить законам республіки. Одночасно з органами місцевого самоврядування у департаменті функціонує

префект, який, відповідно до Указу Президента Французької Республіки «Про повноваження префектів, організацію та діяльність державних служб у регіонах і департаментах» від 29 квітня 2004 р., реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун [460, с. 124–128].

Найбільшою ланкою адміністративно-територіального поділу Франції є регіон. Регіони вперше було визначено у 1960 р. із метою створення і запровадження регіональної структури державного економічного планування. Відтоді й до 1982 р. вони поступово перетворювалися із територіальних одиниць прямого державного управління на територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування. Нині вся територія Франції поділена на 22 регіони, кожний з яких об'єднує від 3 до 5 департаментів і має свої органи самоврядування та державного управління. Органами самоврядування регіону є регіональна рада, яка обирається населенням на 6 років, її голова та бюро, що обираються радою, а також сформовані радою комітети. Державне управління здійснює регіональний префект найбільшого в регіоні департаменту. Регіональний префект очолює та координує діяльність департаментів, що діють у регіоні, а також здійснює адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у межах регіону [111; 162; 130, с. 36].

Утворення регіонів як один із головних шляхів децентралізації влади було започатковано ще у 60-х рр. XX ст., однак юридично цей процес завершився у 80-х рр., після проведення реформи місцевого управління і самоврядування. Заходи, запроваджені з 1981 р. (т. з. закони Деферра), мали на меті три завдання:

- максимально наблизити громадян до центрів прийняття рішень, у тому числі й центрів надання публічних (адміністративних) послуг;
- підвищити рівень відповідальності виборних органів місцевого самоврядування та надати їм нові повноваження;
- сприяти розвитку громадських ініціатив на місцях [441, с. 110–111].

Політика децентралізації, розпочата на той час у Франції, спиралася на такі принципи: відсутність ієрархії рівнів місцевого самоврядування; збереження

різноманітності наявних структур місцевого врядування і фінансова компенсація передачі повноважень місцевому самоврядуванню [460, с. 128].

Відносно посилення впливу місцевих зборів відбулося завдяки ухваленню Закону Франції від 6 лютого 1992 р. № 92-125 щодо системи територіального управління Французької Республіки. Зокрема, цей Закон передбачав:

- громадське обговорення орієнтації місцевого бюджету в радах комун із населенням понад 3 500 мешканців і в генеральних та регіональних радах;
- резервування місць для членів рад – представників меншин у комунах із населенням понад 3 500 осіб;
- право членів муніципальних, генеральних і регіональних рад бути завчасно поінформованими про теми, винесені на обговорення;
- можливість проведення зборів муніципальної, генеральної або регіональної ради, якщо цього вимагають її члени;
- поліпшення умов для проведення зборів рад, установлення внутрішніх правил для комун із населенням понад 3500 осіб;
- можливість ставити питання усно;
- застосування пропорційної системи під час формування позамуніципальних комісій [565, р. 157–182].

До сьогодні Франція залишається однією із останніх держав-учасниць ЄС, де досі не відбулося розподілу повноважень між виконавчою і законодавчою владою на територіальному рівні. Мер або президент генеральної чи регіональної ради є водночас тимчасовим очільником адміністрації та головою зборів. Така надмірна концентрація влади призводить до тиску на місцевих представників виконавчої влади різнорізними лобістськими групами. Останніх заохочує до діяльності сумнівна репутація процесу децентралізації, що начебто призвів до значного зростання рівня корупції [441, с. 115–117].

Щодо територіальної організації публічної влади в Польщі варто звернути увагу на тенденцію до укрупнення польських общин. Кількість гмін із наявних у Польщі в 1955 р. 9,5 тис. скоротилася майже вчетверо – до 2,5 тис. у 1990 р. [333, с. 5]. Утім, адміністративно-територіальна організація публічної влади у Польщі,

яка так чи інакше протрималася аж до 1998 р., зазнала суттєвих трансформацій у 70-і рр. XX ст. Досі в країні діяв трирівневий адміністративний поділ: найбільшими територіальними одиницями були воєводства (провінції), середніми – округи (повіти), а найменшими – громади (міські та сільські поселення). Окрім цього, також були ще міські одиниці, що мали статус воєводств або округів (повітів). Міста, населення яких перевищувало 200 тис. жителів, ділилися на чверті. На 1970 р. у Польщі існувало 17 воєводств і 5 міст із правами воєводства [98, с. 85–89; 374; 491].

У процесі адміністративно-територіальної реформи 1970 р. трирівневу систему територіальної організації публічної влади у Польщі було трансформовано на дворівневу. Кількість громад скоротили і назвали їх гмінами. Вони стали базовими територіальними одиницями місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою одночасно. Округи (повіти) було ліквідовано, а кількість провінцій стрімко зросла до 49. Ці нові провінції і становили другий рівень у новій системі адміністративно-територіальної організації публічної влади у ПНР.

Початок фундаментальних і системних змін у Польщі припадає на 1989 р., коли неефективність держави та економічного врядування стала очевидною. Влітку 1989 р. відбулися перші вільні вибори у Польщі, внаслідок яких до влади прийшла опозиція – профспілка «Солідарність», очолювана Лехом Валенсою. Проте точного бачення нової політичної та соціально-економічної системи на той час ще не склалося. Масова підтримка «Солідарності» не стала втіленням певного бачення нової системи, а швидше була актом протесту проти усталеної [441, с. 137–138].

У 1990 р. Л. Валенсу було обрано новим Президентом Польщі. Ці вибори продемонстрували важливість відповідальності на польській політичній арені, проте також очевидною була і нестача стабільних політичних цінностей, які б суспільство одностайно поділяло. До цього додалися негаразди побутового життя, страх невідомого майбутнього, високий рівень сприйняття популістських слоганів щодо легкого шляху до добробуту [585, р. 234–249].

Зазначимо, що «дорожньою картою» для творення оновленої Третьої Речі Посполитої став план Віце-прем'єра Польщі Л. Бальцеровича, уперше оприлюднений ним ще у 1989 р. «План Бальцеровича», який нині дедалі частіше згадують у сучасній Україні, передбачав три основних напрями діяльності: «1) реформу фінансів держави і досягнення бюджетної рівноваги; 2) запровадження ринкових механізмів; 3) зміну структури власності економіки» [278, с. 23].

Парламентські вибори 1991 р. також допомогли оформленню політичних партій, які пізніше будуть постійними одиницями політичної сцени в Польщі, таких як «Демократичний Союз» (тоді його очолював Т. Мазовецький) та «Альянс Демократичних Лівих», який сприймався у тогочасному польському суспільстві як посткомуністичне об'єднання (і дійсно складався із колишніх членів ПОРП). Така нестабільність тривала упродовж двох років до наступних парламентських виборів у 1993 р. [441, с. 138].

Нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування у Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему: 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн 400 тис. осіб, 373 округи (повіти), 66 з яких – міські та містечкові повіти, та 2 489 громад (гмін), які залишилися базовими одиницями адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. У цій новій системі з'явилося два нових рівні – провінції та округи, із представництвом центрального уряду у провінціях. Внаслідок реформи вирішення більшості завдань, частину з яких раніше виконувала урядова, а частину – центральна адміністрація, було передано на різні рівні місцевого самоврядування. Центральна адміністрація наразі зберігає функції контролю над територіальними одиницями щодо дотримання ними закону. Водночас реформа зберегла систему самоврядування у гмінах, запроваджену ще у 1990 р. [56; 369; 375; 443, с. 103–112].

На цьому етапі хотілося б зупинитися на впровадженні територіального самоуправління за допомогою системних реформ, започаткованих у 1989 р. і спрямованих на підтримку децентралізації централізованої держави. Як згадував

відомий польський конституціоналіст, екс-голова Конституційного Трибуналу Республіки Польща Є. Стемпень, реформи місцевого самоврядування виявилися для Польщі важливішими, ніж вибори нереформованих органів місцевого самоврядування. «Нас теж у 1989 р. намовляли швидко провести вибори до національних рад (місцевих органів влади, отриманих у спадок від комуністичної влади) – ще навіть у грудні 1989 р., лише через шість місяців після парламентських червневих виборів. Однак, – пише Є. Стемпень, – ми дійшли висновку (маю на увазі групу, об'єднану навколо проф. Є. Регульського), що спочатку слід прийняти закон про місцеве самоврядування, так званий закон про устрій, а вже потім можна говорити про вибори до нових органів самоврядування, відповідним чином підготовлених і забезпечених» [420, с. 150–151]. Усталена дворівнева територіально-адміністративна система вбачалася для цього особливо сприятливою (передача повноважень громадам без проведення адміністративно-територіальної реформи). Цією нагодою реформатори скористалися у 1990 р. і прийняли Закон про територіальне самоуправління. У травні 1990 р. у Польщі відбулися демократичні вибори до оновлених представницьких органів місцевого самоврядування [441, с. 110–111].

Окрему поправку тоді було внесено і до Конституції Польщі. Зокрема, передбачалося, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано право власності, а це право захищалося судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблено відповідну систему їх фінансової підтримки та субсидій. Сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася із центрального і територіального урядів.

Гміни (громади) виконували державні функції або як власний безпосередній обов'язок, або як обов'язок, делегований центральною державною установою. Виконання цих функцій мало забезпечувати потреби жителів гмін або за рахунок їх власних ресурсів, або за рахунок отримання коштів від держави. Виконання обов'язків на рівні гміни контролювалося центральними органами управління

виключно щодо відповідності закону, а виконання делегованих повноважень – також і стосовно форми імплементації, доцільності, надійності та економічної адекватності. Питання внутрішньої організації громад вирішувалося радою гміни, що обиралася шляхом загального і таємного голосування (в 1990 р. у Польщі відбулися перші демократичні місцеві вибори, які зруйнували політичну монополію ПОРП). Виконавча функція в гміні належала комітету на чолі із шерифом (у сільських громадах), мером (у невеликих міських громадах) або президентом (у містах, де кількість населення перевищувала 100 тис. осіб, або у столицях провінцій) [441, с. 139–140].

На першому етапі децентралізації гміни наділили незалежними можливостями, відкриваючи впровадження територіального самоуправління і на вищих рівнях також. Передбачалося, що ці незалежні можливості становитимуть частину фундаментальної реформи територіального устрою всієї країни, хоча спільної думки із цього питання провідні політичні сили так і не дійшли. Для сприяння більш ефективному представництву інтересів громад та інших суб'єктів державного права на рівні провінцій було запроваджено інститут самоуправлінської асамблеї. До складу асамблей входили делегати від громад, яких обирали ради громад із числа своїх членів. Однак ці асамблеї не мали повноважень для прийняття рішень або виконавчих повноважень. Їх завданням, зокрема, було оцінювання роботи органів самоврядування у воєводствах, висловлення думок стосовно ануляції рішень керівників провінцій, у разі якщо ці рішення зашкоджували місцевим інтересам. Асамблеї також були форумами для обміну звітами щодо практик самоврядування [110; 460, с. 133–134].

Органи державного самоврядування на рівні провінцій склалися із губернаторів та окружних офісних керівників (округи – допоміжні адміністративні одиниці). Губернатори провінцій були місцевими представниками центрального уряду та водночас здійснювали нагляд щодо законності рішень громад. Окружні офіси виконували різноманітні завдання, які з різних причин не могли бути передані на рівень громади. Поряд із цими загальними органами місцевого

самоврядування були ще й спеціалізовані, які підпорядковувалися конкретним міністрам, чи уряду загалом, чи особисто Прем'єр-міністру.

Ці перші експерименти із територіальним самоврядуванням довели, що спільнота жителів певної території, маючи відповідні компетенції та інструменти, може здійснювати управління власною територією більш ефективно і проводити більш раціональну фінансову політику, ніж уряд, що поступово усувається від безпосереднього здійснення цих завдань [441, с. 140–141].

Важливо зазначити, що перший етап реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі мав потужну науково-методологічну підтримку. Академіка Є. Регульського, якого вважають «батьком місцевих реформ» у Польщі, було призначено уповноваженим із реформ, який безпосередньо підпорядковувався главі уряду та мав свої представництва (бюро) на рівні 49 наявних на той час у Польщі воєводств. Натомість голова парламентського комітету з питань місцевого самоврядування Є. Стемпень забезпечував підтримку реформ у Сеймі [460, с. 134–135].

Наведене дало змогу розробити цілісну концепцію поетапної реформи і втілити її у чинному законодавстві. Сенат на той час займався змінами до Конституції Польщі та опрацьовував 4 закони (про самоврядування, про працівників місцевого самоврядування, про урядову місцеву адміністрацію, про місцеві вибори), а бюро Є. Регульського опрацьовувало закон про розмежування компетенції місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій. Надалі було прийнято та змінено багато законів у цій сфері. Зокрема, лише на першому етапі реформ у 1989–1990 рр. було внесено зміни до понад 100 чинних на той час законів і створено базовий рівень місцевого самоврядування – гміни (громади). Повіти (райони) і воєводства (області) було чітко визначено лише через 8 років [402, с. 6].

Головною метою дворівневої моделі було зміцнення самоврядування і розширення компетенції уже створених громад (гмін). Якщо громади (гміни) виявляться недостатньо підготовленими виконувати свої обов'язки, пропонувалося створити добровольчі асоціації. У деяких регіонах органи державної адміністрації, які забезпечували вищий рівень послуг, мали залишатися доти, доки громади не будуть

готові перебрати на себе їх повноваження. У цій дворівневій моделі воєводства матимуть подвійну природу: урядову і самоврядну. Ця модель пропонувала також можливість залишити попередній адміністративно-територіальний устрій із 49 провінціями або зменшити їх кількість до 30 [442, с. 37–44].

Щодо недоліків дворівневої моделі (громада–провінція): передбачалося, що саме відсутність проміжної ланки (округів) між громадами та провінціями і забезпечить ефективне функціонування управління. Водночас упровадження округів призвело би до конфліктів і суперництва між громадами з питань розподілу повноважень та фінансування. На думку прихильників цієї моделі, Польща є країною середнього розміру, вона не потребує багаторівневої структури управління для ефективного функціонування держави. Опоненти цієї моделі своєю чергою наголошували, що утворення добровольчих асоціацій у громадах і провінціях (для вирішення певних завдань) ускладнюватиме систему повноважень та обтяжуватиме адміністративну структуру [585, р. 234–249]. До того ж Є. Регульський вважав територію Польщі занадто великою для того, щоб управління у разі застосування моделі «громада–провінція» було всеосяжним.

Територіальна структура децентралізації в Угорщині виступала об'єктом конституційного регулювання з 1990 р. Територія Угорщини ділиться на такі адміністративні одиниці: столиця, повіти, міста і села. Столичне місто поділено на райони. Райони може бути сформовано й в інших містах, але з огляду на брак районів у містах (крім Будапешта) це конституційне положення має радше формальне значення. У 1990 р. в Конституції було використано майже ті самі формулювання, якими 2012 р. послуговувався Основний закон. Єдина відмінність полягає в тому, що в Конституції 1990 р. ці положення містилися у главі про місцеве самоврядування, тоді як зараз зазначені правила розміщено в частині «Основні положення» [174; 228; 460, с. 135–136].

Фактичні одиниці децентралізації – тобто одиниці місцевого самоврядування – є такими самими, як у 1990–2011 рр. Закон «Про місцеве самоврядування» 1990 р. визначив ці підрозділи на основі місця, де функціонує місцеве самоврядування – село, містечко, столиця і її райони, а також округи-райони. У чинному на даний

момент Законі «Про місцеве самоврядування» 2011 р. сказано, що муніципальні самоврядування діють у селах, містечках, територіальних представництвах округів (районів), містах, що мають статус районів, та районах столиці. Необхідно зазначити, що райони було створено лише в 2013 році й вони не є підрозділами місцевого самоврядування; це місцеві підрозділи в рамках системи державної адміністрації (деконцентровані органи). Міста, що мають статус районів, володіють тим самим статусом, що й райони, які існували станом на 1990 р., проте статус цих утворень регулювався окремим розділом Закону «Про місцеве самоврядування» 1990 р. Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. визначає міста, що мають статус районів, як органи самоврядування, що також надають державні послуги на території майже всього чи всього району на додачу до території міста, що має статус району, як зазначено в законі, де також передбачено винятки з цього правила. В Угорщині столиця завжди мала особливий статус. Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. визначає самоврядування столичного міста одночасно як муніципальне (міське) й регіональне (територіальне) [200; 460, с. 135–136].

Румунія має трирівневу систему врядування: центральний уряд, округи та муніципалітети. 41 округ та Бухарест мають середню площу 5680 квадратних кілометри та середню кількість населення 480 тисяч жителів. На наступному рівні існує 103 муніципалітети, 217 міст та 2861 комуна [476; 543, р. 181–194].

Станом на 2014 рік, кількість населення цих 3181 місцевих адміністративних одиниць у середньому становила 6683 жителі (майже удвічі більше за середній показник ЄС, за даними EUROSTAT 2014), варіюючись у діапазоні від 129 до 1908'669 людей [545, р. 647–669].

Функціонує також вісім регіонів розвитку, утворених з міркувань статистичного обліку, управління європейськими коштами та участі румунських делегатів у роботі Комітету регіонів ЄС. Зазначені регіони утворено за Законом №151 від 1998 року відповідно до європейської статистичної системи NUTS-II; до них належать Бухарест-Ільфов, Західний регіон, Південна Мунтенія, Південно-західна Олтенія, Центральний регіон, Північно-східний регіон, Південно-східний регіон, Центральнo – та Північно-західний регіон. Кожний регіон має Раду з питань

регіонального розвитку, до складу якої входять голови рад округів та представники рад муніципалітетів, які ухвалюють рішення щодо стратегії регіонального розвитку. Рада також координує діяльність свого виконавчого органу – Агентства регіонального розвитку, що розпоряджається коштами Європейського фонду регіонального розвитку, які надає ЄС у межах Політики згуртування (Регіональної політики ЄС) [477; 587, р. 433–442].

Регіони утворено без урахування таких важливих чинників, як історія, культура чи географія, відтак вони не можуть скористатися перевагами спільної культурної ідентичності. Ці об'єднання не є «адміністративно-територіальними одиницями» на кшталт округів, міст або комун, оскільки не отримали жодного юридичного статусу. Таким чином, не будучи обраними в результаті прямих виборів, ці утворення не в змозі ефективно координувати розбіжні інтереси округів, особливо коли представники таких округів мають чіткий мандат від своїх рад. Ефективніше впоратись із проектами, що потребують співпраці та координації між двома чи більше округами, могли б виборні регіональні асамблеї, підзвітні населенню цілого регіону [470, с. 216–222].

Бухарест вважається муніципалітетом, але має унікальний статус, бо не належить до жодного округу. Він не має ради округу, проте має префекта, генерального мера, шість голів районів, загальноміську раду та шість районних рад. Після ухвалення закону 2001 року, згідно з яким міста отримали можливість утворювати добровільні асоціації з іншими адміністративними одиницями, розташованими у радіусі 30 кілометрів від них, з'явився план сформувати столичну метрополію. Декілька таких метрополій, наприклад: Орадеа, Іаші, Клуж, – вже є в країні [460, с. 136–138].

Протягом останніх років уряд Фінляндії просуває територіальну реформу, вимагаючи від малих муніципалітетів спільно організовувати медичні та соціальні послуги і надаючи фінансові стимули тим, хто виявляє бажання об'єднатися. У результаті цих зусиль кількість муніципалітетів скоротилася з 448 у 2001 році до 313 станом на 1 січня 2016 року. Крім цього, Фінляндія має 19 регіонів з обмеженими функціями місцевого самоврядування у сферах регіонального

розвитку, планування та просування регіональних інтересів, крім провінцій Кайнуу та Оланд [502, с. 16–18].

Реформування територіального поділу в Швеції в 1950-х і 1970-х роках призвело до об'єднання міст і малих сільських муніципалітетів, у результаті чого наразі країна має 290 муніципалітетів і 21 округ.

Данія має довгу історію місцевого самоврядування, що зародилося ще в період Середньовіччя та користується конституційним захистом з 1849 року. Реформи з реорганізацією адміністративного поділу країни 1970 року, і особливо – 2007 року, скоротили кількість муніципалітетів до 98 та замінили колишні 13 адміністрацій провінцій на 5 регіонів [502, с. 4].

Отже, Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів:

- Первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади/комуни/муніципалітети). Наприклад, територіальні колективи у Франції (муніципалітети, департаменти, регіони), правовий статус яких регламентується на конституційному рівні; або самоврядні громади у Польщі – сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу – згідно з Конституцією Польщі на конституційному рівні базовою одиницею територіального самоврядування визнана гміна, а інші одиниці місцевого чи регіонального самоврядування (повіти та воєводства) визначаються законом. Німеччина є нетиповою для цієї групи, будучи федеративною державою, але її можна розглядати як трирівневу з муніципалітетами, районами та землями. Італія має три рівні врядування: комуни, провінції та автономні регіони (хоча і менші комуни все більше доповнюються міжмуніципальними комунами).

- Місцеве самоврядування здійснюється через систему органів (ради/асамблеї, мер/бургомістр, виконавчі органи).

- Місцеве самоврядування здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями. У багатьох державах-учасниках ЄС згідно з конституціями цих держав для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції муніципалітети/громади можуть об'єднуватися на основі угод у союзи громад.

Підсумовуючи зміст підрозділу, можна стверджувати, що в усіх державах-учасниках Європейського Союзу існує широкий спектр поглядів щодо найоптимальнішого розміру адміністративно-територіальної одиниці для ефективного надання послуг своїм громадам. Оптимальний розмір в основному залежить від вид послуг, за який відповідальна місцева влада. Ми дотримуємося чіткої позиції щодо того, що місцева влада занадто малої територіальної громади є передумовою для її слабкості та неефективного функціонування, в той час як місцева влада занадто великої громади може бути громіздкою та відірваною від самої громади. Результати нашого дослідження свідчать, що в наших умовах оптимальний розмір – між 400 000 та 600 000 мешканців.

Досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цікавим для України з огляду оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн заснована на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загальновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

3.2. Місцеві вибори, референдуми й інші локальні форми безпосередньої демократії в країнах Європейського Союзу

Політична боротьба і, відповідно, якість демократії визначаються розвитком політичної системи. Далі постає запитання, наскільки важливими взагалі є політичні рішення з точки зору громадян і які очікування вони мають щодо держави. Усі ці фактори впливають, зрештою, на те, в якій мірі громадяни беруть участь у політиці та як вони оцінюють функціонування місцевої демократії.

«Демократія» є фаховим терміном у політичному та науковому спілкуванні й походить з грецької мови. Слово «демократія» складається зі слів «демос» –

грецькою «народ», «народні маси» або «повноправне громадянство» та «кратеїн», що означає «панувати» або «застосовувати владу».

Отже, демократія означає панування або застосування влади народом або панування більшості на відміну від панування меншості, як це має місце при аристократії чи олігархії, або ж автократії, як у випадку монархії чи тиранії. «Народ» визначається при цьому як носій державного суверенітету, спільнота вільних та рівних громадян, а не як елемент етнічної приналежності. Під пануванням народу як носія державного суверенітету розуміється легітимне панування, яке має бути визнаним та обґрунтованим. Це панування характеризується трьома чинниками. Воно походить від народу, здійснюється ним (або обраними народом представниками) і застосовується на його користь. У певному сенсі демократія може також означати панування чи здійснення владних повноважень народними зборами, як це мало місце у давньогрецьких державах-полісах у V–IV століттях до Різдва Христового [601].

З плином часу слово «демократія» стало загальним поняттям для багатьох видів політичного устрою. Лише небагато з них є схожими на панування народних зборів за зразком античної Греції. Демократії новітньої історії та сучасності відрізняються від давньогрецьких форм за багатьма ознаками: за парламентською системою, набагато більшою часткою представників дорослого населення, що має право участі, виникненням посередницьких структур між народом та політичним керівництвом, таких як партії, асоціації та мас-медіа, а також за обмеженням демократії конституцією і законами та розподілом на малі й великі держави.

Однак спільним для старіших та сучасних демократій є те, що панування в державі обумовлюється нормою політичної рівності повноправних громадян, опирається на волю загалу або хоча б переважної більшості виборців та визначається обов'язком для правлячих кіл періодично звітувати перед громадянами.

За визначення, даного американським президентом А. Лінкольном у 1863 році, демократія є «врядуванням іменем народу, силами народу і для народу», тобто

формою правління, яке походить від народу і здійснюється народом у його інтересах [597].

Однак відповідне реаліям коригування лінкольнівського визначення демократії є недостатнім. Як відомо, стосовно багатьох питань владні повноваження виконують не народ чи представники народу, а радше конституція, законодавча гілка влади або бюрократія, зокрема, спільно з урядом, функціональними закономірностями ринкової економіки або інтернаціоналізацією економіки та політики [460, с. 139–140].

Демократія за своєю сутністю є способом панування, який стоїть під знаком секуляризованого устрою. У ньому повноправні громадяни є, зрештою, єдино легітимним джерелом державної влади. Таким чином, право визначення суспільних питань більше не належить монарху чи церкві, Богу, богам чи правителям, які стверджують свою обраність богами. Власність та застосування державної влади хоча б у певному достатньому обсязі, – а для виконання значних владних функцій – цілком конкретно і шляхом достатньої легітимації – мають бути підтверджені повноправними громадянами з відповідним звітуванням перед ними. Це є базовою передумовою демократичної конституції та конституційної дійсності [518, р. 334–339].

Зміст поняття демократії поза межами цих дефініцій є лише удавано однозначним. Насправді термін «демократія» – багатозначний. В античній Греції і до XIX та початку XX століть повноправними громадянами вважалася лише невелика частина дорослого чоловічого населення, насамперед ті чоловіки, які були здатні носити зброю та давно проживали у даній місцевості. Арістотель не належав до них. Він був «метеке» – чужинець. Крім того, основний напрямок теорії та практики демократії – це була довгий час чоловіча справа – «мейл стрім» за саркастичним висловом жінок-теоретиків. Наразі ситуація змінилася. Сьогодні демократія визначається загальним правом рівності. Воно поширюється на всіх громадян держави чоловічої і жіночої статі за відповідним віковим цензом. Це не лише кардинально відрізняє сучасну демократію від більш ранніх демократій, але й від позицій тих сучасних опозиціонерів, які сповідують ті принципи демократії,

що спрямовані на секторальні або специфічно-групові інтереси, наприклад, від представників теорії «класової демократії» ортодоксального марксизму-ленінізму, «етнічної демократії» або «феміністичної демократії» [597].

Крім того, лінкольнівське визначення демократії треба розширити: уряд може різними шляхами «вийти з народу» – шляхом жеребкування, що є найдавнішою формою демократії, шляхом виборів або кооптації, прямим або опосередкованим шляхом. Крім того, урядові повноваження можуть «здійснюватися народом» різними шляхами, наприклад, через пряму чи представницьку демократію. І вираз «працювати для народу» включає в себе, як відомо, різні устремління, як чесні, так і нечесні, плановану і хаотичну політику, як дієве вирішення проблем, так і показне самовихваляння, заходи для блага більшості й такі, що йдуть на користь меншості, або такі, що взагалі приносять не користь, а шкоду [509, р. 1–17].

Але й там, де визнається принцип універсальності демократії, її конкретний зміст і діапазон часто залишаються спірними. Теоретики лівих і зелених виступають за «сильну демократію», панування народу, що має тенденцію до експансії. Консервативні та ліберальні теоретики, навпаки, виступають за звуження розуміння демократії й піднімають голос проти подальшої демократизації, наприклад, в економіці та суспільстві. Посередині цих двох полюсів розгляду змісту демократії розміщується точка зору теоретиків, близьких до поміркованих лівоцентристських чи центристських партій [601].

Про те, наскільки різним може бути розуміння демократії, свідчить також вживання поняття демократії у політиці. Демократія є головною складовою частиною сучасної західної конституційної держави, «конституційної демократії». Однак цей термін вживався також і в самоназві авторитарних режимів, наприклад, у соціалістичних країнах Центральної та Східної Європи, аж до падіння «залізної завіси» у 1980/90 роках. Там існувала «народна демократія», так сповіщала в усякому разі їхня вівіска. У дослівному перекладі «народна демократія» означає «народне народовладдя». Дуже дивна конструкція, яка викликає небезпідставну підозру щодо того, що одна особлива частина народу врешті-решт автократично

правила рештою народу. Як з'ясувалося, так воно насправді й було. Справжнім правителем у цих державах була правляча марксистсько-ленінська партія, яка оголосила себе авангардом [597].

З'ясовується, що гарна назва, яку має сучасна демократія, з'явилася зовсім недавно. У переважно позитивному сенсі демократична практика почала згадуватися лише у XX столітті, та й то лише в досить обмеженому колі країн. До нього відносяться насамперед демократії у Західній Європі, Північній Америці, Австралії, Новій Зеландії та Японії, якщо називати найголовніші з них. Раніше демократія переважно відкидалася. У кращому випадку вона могла сподіватися на відсторонено-критичне ставлення. Серед значної більшості філософів, учених-державників та політиків демократія тривалий час вважалася поганим державним устроєм, хитким «пануванням натовпу», у кращому випадку ладом, який міг існувати лише у невеликих спільнотах і, якщо взагалі знаходив визнання, то це коли він поєднувався з іншими формами державного ладу, такими як монархія, аристократія чи олігархія, і обмежувався ними.

«Правління народом» розшифровується у сучасних демократіях не як «урядування народом», а урядування обраними представниками народу. Тон задає в них представницька демократія, «виборна демократія», а зовсім не безпосереднє правління народу або «демократія голосування». Це не виключає існування інститутів прямої демократії, але досі залишається відкритим питання, чи вони використовуються, — і якщо так, — то в якій формі й у якому обсязі [568, р. 49–76]. Сучасні демократії відрізняються і в цьому сенсі. Тут наявний широкий діапазон від «референдумної демократії» у Швейцарії до таких конституцій, де пряма демократія не відіграє жодної ролі [586, р. 53–60].

Наприклад, Федеративна Республіка Німеччина належить до країн, у яких на загальнодержавному рівні є сильним елемент представницької демократії і слабо представлена пряма демократія. На федеральному рівні у рамках чинної Конституції плебісцит передбачений лише у випадку перегляду федеральної території, хоча Основний закон і не виключає досить значну міру прямої демократії. Ст. 146 Основного закону, яка передбачає опцію нової конституції, що

має бути прийнята німецьким народом, тим часом в офіційній документації розглядається як положення, що «втратило свою силу і сутність» в результаті об'єднання Німеччини. В офіційній документації згадується тим часом інший потенційний інститут прямої демократії на федеральному рівні. Право на колективну петицію, згідно зі ст. 17 Основного закону, дехто розглядає як слабкий варіант народної ініціативи. Крім того, конституційній дійсності Німеччини, як і іншим демократіям, притаманні «плебісцитні механізми нового виду». До них належать вибори до Бундестагу, які підносять до рівня особистого плебісциту щодо кандидатів у канцлери. У цьому випадку пильні спостерігачі вже розгледіли еквівалент «безпосереднього обрання народом федерального канцлера» [620, р. 33–55].

На відміну від федерального рівня у конституціях німецьких федеральних земель інститути прямої демократії посідають більш важливе місце. Конституції німецьких федеральних земель передбачають насамперед дві форми прямої демократії: право на ініціативу та плебісцити щодо визначених певних законопроектів. Конституція землі Баден-Вюртемберг містить, наприклад, правову ініціативу щодо внесення законопроектів (народна ініціатива за ст. 59) та плебісцит щодо цього законопроекту, якщо ландтаг не проголосує за цей проект без змін (ст. 60). Крім того, стаття 43, ч. 2 передбачає дочасний розпуск ландтагу на основі плебісциту. Ландтаг розпускається до завершення своєї каденції, «якщо розпуску вимагає одна шоста громадян з правом голосу і під час голосування, що проводиться у строк шести тижнів, більшість проголосує за цю вимогу» (ст. 43). У Баварській земельній конституції також міститься положення щодо народної ініціативи та референдуму стосовно прийняття закону (ст. 74), а за ст. 18, ч. 3 ландтаг може бути розпущений за наявності одного мільйона голосів громадян, що мають право голосу. Однак референдуми стосовно державного бюджету землі не дозволені (ст. 73). Народна ініціатива та референдум щодо законопроектів відомі також і в конституції землі Гессен (ст. 124). Як і в Баварії, бюджет, податкові закони та питання заробітної плати шляхом прямої демократії під час плебісцитів не розглядаються. Ст. 68 конституції землі Північний Рейн-Вестфалія, яка регулює

народну ініціативу та референдум про прийняття, зміну чи відміну законів, також передбачає участь громадян у рамках прямої демократії [513, р. 3–16].

Схожі положення містяться у конституціях майже всіх інших федеральних земель. Як і політичні еліти у Східній Німеччині, конституції нових федеральних земель ще більше ніж у більшості старих федеральних земель роблять акцент на структури прямої демократії. Таким чином, 1990-ті роки дійсно перебували в Німеччині під знаком «експансії прямої демократії». Так, у конституції землі Бранденбург статті 76 та 78 регулюють питання народної ініціативи та референдуму. Така правова ситуація знаходить своє відображення також у конституціях земель Мекленбург-Передня Померанія (ст.ст. 59 та 60), Саксонія (ст.ст. 71 та 72), Саксонія-Ангальт (ст.ст. 80 та 81), Тюрінгія (ст.ст. 81 та 82), а також із середини 1990-х років і в конституції Берліна (ст.ст. 62 та 63) [460, с. 144–145].

На місцевому рівні безпосередня участь громадян представлена ще ширше ніж на земельному рівні, насамперед після переможної ходи прав прямої демократії на прийняття рішень у вигляді місцевих референдумів, а також прямих безпосередніх виборів бургомістра та депутатів ландтагу. Особливого поширення пряма демократія набула в Баварії та Баден-Вюртемберзі. Безпосередня участь громадян у прямих виборах Першого бургомістра передбачена у Південно-німецькій конституції рад. Елемент прямої демократії підсилюється і в Баден-Вюртемберзі через громадянську ініціативу та місцевий референдум, які зафіксовані у місцевій конституції землі. Обидва положення діють також і в землі Гессен [597].

Чому пряма демократія не відіграє значної ролі у Німеччині на федеральному рівні? Причиною є, між іншим, невідповідність між прямою демократією та державною структурою Федеративної Республіки, яка базується на «конституційному суверенітеті». Але без розпаду Веймарської республіки, без негативної оцінки компонентів її прямої демократії та утвердження націонал-соціалізму разом з його механізмами акламації неможливо зрозуміти дистанцію

між Основним законом та прямою демократією. Законодавці внесли в Основний закон запобіжники проти потенційної можливості дестабілізації за зразком розпаду Веймарської республіки. Вони послабили інститут Федерального президента, посилили роль голови уряду, ввели принцип конструктивного вотуму недовіри і відмовилися від усього, що могло б сприяти виникненню плебісцитарної вождистської демократії у дусі Вебера, включаючи процедури прямої демократії. Це мало водночас відмежувати Федеративну Республіку від тієї авторитарної держави, у якій референдум розглядався як природжений «акт суверенітету», а акламація як глибинне демократичне волевиявлення. Крім того, на користь побудованої на принципах представницької демократії конституції Федеративної Республіки свідчила й наразі застаріла точка зору про те, що інститути прямої демократії нібито також посприяли крахові Веймарської республіки. Особливо дестабілізуючим вважалося поєднання обрання народом рейхспрезидента, права президента на розпуск парламенту, компетенція президента щодо призначення та звільнення рейхсканцлера, а також народна ініціатива та референдум. Ця точка зору підсилювалася також трьома плебісцитами, які було проведено в націонал-соціалістичній державі на основі «Закону про референдум» від 14.07.1933 з метою мобілізації та акламації: народне опитування щодо виходу з Ліги націй 12.11.1933, референдум від 19.08.1934 після смерті П. фон Гінденбурга про об'єднання посад рейхспрезидента та рейхсканцлера в особі А. Гітлера, а також всенародний референдум від 10.04.1938 про «возз'єднання Австрії з Німецьким рейхом». Законодавці хотіли убезпечити Основний закон від таких елементів плебісциту. У цьому їх пізніше додатково переконало маніпулятивне використання плебісцитів у Німецькій Демократичній Республіці, зокрема голосування про Народний конгрес (1949), про ремілітаризацію (1951), про мирний договір (1954) та про прийняття нової конституції НДР у 1968 році [460, с. 145–147].

Після Другої світової війни реорганізація демократичних інституцій (Західної) Німеччини на федеральному, земельному, а також на місцевому рівні управління здійснювалася за принципом репрезентативної демократії та парламентської форми управління. Із початку 90-х рр. XX ст. місцеве

самоврядування в Німеччині зазнало серйозних інституційних змін, оскільки землі почали перебудовувати політичні інституції місцевого самоврядування з урахуванням двох ключових питань. По-перше, політичні права місцевих жителів було значно розширено шляхом запровадження (зобов'язуючого) місцевого референдуму. По-друге, запровадження прямих виборів бургомістра (а також голів округів, земельного уряду) призвело до значної трансформації демократичної основи місцевого управління [460, с. 147–148].

Лише у південній німецькій землі Баден-Вюртемберг положення щодо імперативних (зобов'язуючих) місцевих референдумів діяло із середини 50-х рр. XX ст. до сьогодні. Водночас, підкоряючись домінуванню принципів репрезентативної демократії, інші землі Німеччини не мали у своєму інструментарії прямого народоправства місцевих референдумів.

На початку 90-х рр. минулого століття ситуація докорінно змінилася. У відповідь на громадські рухи та соціальні мережі, що відіграли ключову роль у поваленні комуністичного режиму в Східній Німеччині, обраний у травні 1990 р. парламент Німецької Демократичної Республіки, яка ще існувала на той час, узяв на себе ініціативу і передбачив (зобов'язуючі) місцеві референдуми у новій Муніципальній хартії НДР, що діяли на новостворених східнонімецьких землях і після Об'єднання Німеччини 3 жовтня 1990 р.

Західнонімецькі землі, визначивши точну послідовність правових дій, обрали цей самий напрям і запровадили місцеві референдуми згідно з муніципальними хартіями (аналог статутів територіальних громад в Україні). Незважаючи на процедурні відмінності між землями, суть полягає у тому, що усі справи, які стосуються «місцевої спільноти», може бути розглянуто і вирішено на місцевому референдумі. Натомість деякі важливі теми, особливо питання місцевого бюджету та внутрішньої організації і діяльності органів місцевого самоврядування та управління, їх посадових осіб, не можуть бути предметом місцевих референдумів у Німеччині [519, р. 207–210].

Запровадження у Німецьких землях імперативного (зобов'язуючого) місцевого референдуму значно змінило та доповнило попередньо сформоване після

Другої світової війни виключно репрезентативне, демократичне управління місцевого самоврядування. Однак слід зауважити, що до сьогодні потенціал місцевих референдумів застосовується місцевими жителями у Німеччині вкрай рідко. За підрахунками, якщо взяти загальну кількість проведених референдумів, загальну кількість муніципалітетів і років, коли діяло положення про місцеві референдуми на землях, на кожен окремий муніципалітет у середньому припадало би по одному референдуму на 200 років. У зв'язку з цим варто погодитися із Х. Вольманом, що політична культура Німеччини ще не забезпечує родючого ґрунту, на якому міг би розквітнути новий пагін прямої демократії. Утім, уже нині є певні ознаки, особливо у таких землях, як Баварія та Північний Рейн-Вестфалія, що свідчать про дедалі ширше застосування нового прямого демократичного права громадян [460, с. 148].

Німеччина не є одинокою з огляду на слабку пряму демократію на загальнодержавному рівні. Поряд з нею стоять держави з конституцією, побудованою на принципах представницької демократії, такі як Індія, Ізраїль, Японія, а до 1999 року також Нідерланди, потім невеликі демократії як Коста-Ріка, а з федеративних держав – Канада та США. Тим не менше, безпосередня політична участь громадян у США в більшості громад та у 27 з 51 штату є достатньо розвиненою [597].

В іншій групі держав пряма демократія на загальнонаціональному рівні відіграє значну роль. До неї з другої половини XX століття належать (у порядку частоти проведення загальнодержавних плебісцитів) насамперед Італія, Ірландія та Данія. Італійська конституція містить, наприклад, положення про факультативний референдум щодо законодавства та внесення змін до конституції, а також законодавчу ініціативу. Проте вона стосується лише часткової чи повної відміни вже чинного закону. Обмеження існують також і в інших моментах. Інститути прямої демократії зазвичай являють собою ініціативні або консультативні процеси без зобов'язуючої дії, або право конституційного органу звернутися до народу з метою прийняття рішення. Однак у такий спосіб електорат не обов'язково стає сувереном, а часто виступає «фігурою на політичній шахівниці акторів

представницької демократії». Це вказує на те, що і в країнах з більшою частотою плебісцитів принцип прийняття рішень шляхом представницької демократії має перевагу над принципом прямої демократії [460, с. 148–149].

Історично так склалося, що референдуми були важливою частиною політичного процесу в Європі. Декілька референдумів було проведено у Франції під час періоду Революції та правління Наполеона, і таким чином була сформована традиція прямої демократії. Починаючи з 1778 року в Конституцію Швейцарії були закладені положення, що регламентували пряму демократію, і Швейцарія широко користується процедурами прямої демократії у своїй політичній діяльності як на національному рівні, так і на рівні кантону. З появою ЄС використання прямої демократії стало ще більш поширеним в Європі. У ряді європейських країн референдуми використовувалися як складова процесу прийняття рішення щодо приєднання до ЄС, а в інших країнах для ратифікації основних Угод ЄС. Положення щодо громадських та процедурних ініціатив досить поширені по всій Європі, проте відкликання трапляється рідше. Хоча Конституція Ліхтенштейну містить положення щодо усіх цих чотирьох інструментів і країна широко використовує процедури прямої демократії. Історично пряма демократія асоціювалася з Британською політичною традицією, але останнім часом референдуми використовуються у Великобританії селективно [573, р. 409–427].

Модернізація демократичних процесів і структур у Франції на місцевому рівні завдяки залученню до участі у них громадян була однією із головних тем для усіх політичних партій із кінця 90-х рр. минулого століття. Більшість нововведень, які обговорювалися під час дискусій та поступово реалізовувалися, стосувалися адаптації виборчої системи до потреб місцевого самоврядування, інформування та консультування громадян, запровадження широкого переліку муніципальних демократичних механізмів, зокрема місцевих референдумів.

У Франції також було зроблено спробу активніше залучати до місцевої політичної сфери іноземців і жінок. Із питання надання іноземцям-негромадянам ЄС права голосу на місцевих виборах деякі європейські країни зайняли прогресивні позиції ще у 70-х рр. XX ст. У Данії спочатку було дозволено голосувати на

муніципальних виборах усім громадянам Скандинавських країн (1977 р.), а з 1981 р. таке право отримали всі іноземці, які постійно проживають у країні на законних підставах [460, с. 150–153].

Станом на 17 лютого 1983 р. Конституцію Нідерландів було доповнено ст. 130, присвяченою активному та пасивному праву участі іноземців у виборах; цю норму було сформульовано у вигляді Закону від 29 серпня 1985 р. і вперше застосовано під час муніципальних виборів 1986 р. В інших країнах особливим категоріям населення також надавалося подібне право [560, р. 125–147].

Так, у Великобританії це відбувається з історичних причин, пов'язаних із правилами надання громадянства у Сполученому Королівстві. Іншими підставами можуть бути двосторонні договори, укладені на взаємній основі, на зразок угоди між Іспанією спільно з Данією і Нідерландами 1990 р., або угоди між Швецією та Норвегією 2001 р. [567, р. 45–63].

Франція так і не реалізувала на практиці положення § 1 ст. 8В Маастрихтського договору щодо права участі всіх громадян ЄС у виборах місцевого рівня. Під час переговорів, які передували впровадженню цієї норми, а також під час роз'яснення Директиви 94/80 Франція з питання надання іноземцям права голосу зарекомендувала себе як одна із найбільш консервативних країн, що намагалася переконати держав-партнерів у необхідності розглядати поняття громадянства у ЄС більш гнучко і зважати на особливі випадки та виняткові обставини. У Німеччині, Данії, Фінляндії, Нідерландах і Швеції реєстрація осіб, які належать до нової категорії виборців, відбувається автоматично, натомість у Франції така реєстрація є необов'язковою*.

Друга перепона, що може постати на шляху до повної реалізації європейського громадянства у сфері локальної політики, – надання пасивного виборчого права, тобто права бути обраним на посади, пов'язані з виконанням адміністративних функцій, зокрема мера та його заступника, лише громадянам

* Аналогічна ситуація склалася в Австрії, крім земель Зальцбург і Тіроль, а також в Іспанії, Греції, Італії, Люксембурзі та Португалії.

Франції. Франція відіграла ключову роль у визначенні *національної переваги*, аргументуючи свою позицію тим, що французькі мери також відіграють роль агентів держави і беруть участь у виборах senatorів Республіки. Обидві ці функції належать не до сфери прямих обов'язків місцевої влади, а до прерогатив центральних органів державної влади [513, р. 3–16].

Окрім Франції, це обмежувальне право застосовується у таких країнах як Австрія, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург, а також у тих землях Німеччини, в яких найбільшою мірою захищено державні повноваження – Баварії та Саксонії. Саме тому новий виборчий закон, установлений Маастрихтським договором, впроваджувався французькою владою без належної швидкості та ентузіазму.

Не кращою є позиція Франції в Європі з аспектів, що стосуються гендерної рівності у місцевих асамблеях та органах виконавчої влади. Одним із можливих пояснень є те, що жінкам довелося чекати отримання права голосу до 1945 р. Бюлетені для голосування за списками мають на меті збільшити рівень представництва жінок. Таким чином, відсоток кандидатів-жінок на регіональних виборах є досить значним, він зростає упродовж останніх кількох років і досяг 22,5% у 1986 р., 27% у 1992 р. і 36,9% у 1998 р. Докорінно відмінною є ситуація щодо кантональних виборів до загальної ради: з огляду на надміру виражений сільський контекст і дію системи єдиного перехідного голосу, що не стимулює жінок-кандидатів, лише 5,3% жінок було обрано до загальних рад у 1995 р. і 7,9% у 1998 р. (із пропорційним співвідношенням кандидатів – 13 і 15%) [618, р. 67–88].

Упродовж кількох останніх років місцева влада Франції здійснює спроби поліпшити систему доступу громадян до інформації про її діяльність, що передбачено Законом від 6 лютого 1992 р. № 192-125, згідно з яким: «Право жителів комуни бути поінформованими про муніципальні справи та отримувати консультації з приводу рішень, що їх стосуються, невіддільне від вільного правління місцевої влади і є засадничим принципом місцевої демократії». Втім, у цій сфері Франція значно відстає порівняно з іншими європейськими країнами, наприклад Німеччиною [565, р. 157–182].

Окрім цих потужних структур місцева влада, натхненна методом Нового публічного менеджменту (New Public Management), із 90-х рр. XX ст. проводить опитування громадської думки, щоб визначити і краще зрозуміти позицію мешканців, структуру та розвиток певних політичних сфер. Таким чином, усі громадяни взяли участь в опитуванні щодо їх преференцій у сфері публічної політики в різних регіонах (Рона-Альпи у 1988 р., Пікардія у 1999 р., Пуату-Шаранта у 1998 р.), генеральних радах (Лот і Гаронна в 1999 р.) чи містах (Ам'єн у 1997 р., Мюлуз у 1997 р. і Періге у 1999 р.) [460, с. 156].

Оскільки опитування громадської думки виявляються більш гнучкими та узгодженими з інтересами місцевої влади, їм зазвичай надається перевага порівняно із прямими та офіційними консультаціями населення. Останні було запроваджено згідно із Законом від 6 лютого 1992 р. № 192-125, за змістом якого консультації населення можуть проводитися у комунах або з ініціативи мера, або щонайменше третини членів ради у комунах, де кількість населення перевищує 3 500 жителів, або щонайменше половини членів ради в інших комунах [597].

Із метою обмеженого застосування цього методу консультації не можуть проводитися після початку року, що передує року проведення муніципальних виборів, під час передвиборчих кампаній, які передують усім видам прямих чи непрямих виборів, а також раніше ніж за рік після проведення попередньої консультації. Крім того, результати консультації ні до чого не зобов'язують муніципальні ради, які досі не надто активно користувалися цим демократичним нововведенням. У період із 1992 р. до 1999 р. було організовано менше 150 консультацій, із чого зрозуміло, що цей механізм прийняли не більше ніж 0,4% місцевих асамблей.

Важливий крок уперед було зроблено із прийняттям Закону від 4 лютого 1995 р. № 95-115, який стосується територіальної організації та розвитку. Цей Закон передбачає, що право призначати консультації надається не лише місцевій владі, але й громадянам, – на вимогу щонайменше 1/5 виборців. Тобто рівень удвічі перевищує спочатку запропонований урядом, щоправда, це стосується лише проектів розвитку [555, р. 87–88].

За Конституцією Угорщини 2012 р. місцевий референдум розглядається нарівні з опосередкованим представництвом. Із правової та конституційної точки зору місцевий референдум в Угорщині є настільки ж легітимною інституцією, як і місцеві вибори, на яких прямим голосуванням обирають мера та раду місцевого органу самоврядування. У Законі про місцеве самоврядування цілий розділ присвячено місцевим референдумам і народним ініціативам. Частка громадян, необхідна для ініціації референдуму, становить від 10 до 25% виборців для місцевих референдумів і від 5 до 10% виборців для народних ініціатив. Фактичні межі визначаються самими місцевими органами самоврядування [474, с. 47–51].

Мери муніципалітетів, окремих районів і самої столиці Угорщини Будапешта обираються прямим голосуванням. Хоча раніше, із 1990 по 1994 рр., шляхом прямого голосування обиралися лише мери невеликих муніципалітетів Угорщини.

За посадою мери є членами місцевих рад (якщо їх не було обрано як представників). Виборчі системи великих і маленьких муніципалітетів мають певні відмінності. У муніципалітетах, кількість населення в яких не перевищує 10 тис. жителів, виборці можуть обирати із єдиного списку стільки кандидатів, скільки місць є у місцевій раді. У більших муніципалітетах визначено по десять або більше окремих виборчих округів, громадяни можуть голосувати за одного із кандидатів у відповідних округах. Близько 40% місць розподілено між компенсаційними списками організацій (партій і неурядових організацій), які висувають своїх кандидатів; цей механізм більш пропорційно визначає склад місцевих рад. Ради столиці та округів також обираються шляхом прямого голосування на основі партійних списків. Так, наприклад, виборці Будапешта отримують мінімум чотири бюлетені для обрання представника виборчого округу, мера району, мера столиці та списки для ради столиці [460, с. 159–160].

Неперевершеним лідером щодо прямої демократії на сучасному етапі є Швейцарія. Жодна інша країна не надає своїм громадянам стільки можливостей для політичної участі як конфедерація. Там пряма демократія отримала якнайбільший розвиток. Наскільки великою є дистанція між прямою демократією у Швейцарії та в інших сучасних демократичних країнах, показує вже сама

кількість загальнодержавних референдумів, проведених, наприклад, з 1945 року до початку XXI століття. За цей період (1945–2006) у Швейцарії було проведено 390 загальнонаціональних референдумів, а до 1945 року 137 плебісцитів склали понад половину прийнятих народом рішень у всіх сучасних демократіях. Зі значним відривом відстає Італія – з 1945 року вона на другому місці (63), а далі Ірландія (28), Данія (16) та Франція, включно з Четвертою республікою (14). Наступні місця посідають Іспанія та Швеція, які провели по п'ять референдумів, а також Греція з чотирма проведеними плебісцитами, випереджаючи країни, у яких до 1945 року було проведено один або два загальнонаціональні референдуми (Бельгія, Фінляндія, Велика Британія, Нідерланди, Норвегія, Австрія та Португалія). За ними йде група держав з максимально розвиненою представницькою та відсутньою прямою демократією на загальнодержавному рівні [573, р. 409–427; 460, с. 160–161].

Варіація всередині груп є також значною: у країнах з гідною згадки прямою демократією варіюються форми та діапазон прямої демократії. Референдум може бути започаткований знизу, самими громадянами, що мають право голосу, як, наприклад, при народній ініціативі, або зверху, обраними представниками народу чи урядами. Він може оголошуватися й автоматично, як у випадку обов'язкового референдуму, або ж факультативно. Далі відрізняються типи референдумів. Схвалення народом якогось рішення парламенту («референдум схвалення») є одним з варіантів, іншим варіантом є «референдум з ухвалення рішень». У цьому випадку народ приймає рішення замість парламенту. Крім того, треба розрізняти матерії, які вирішуються шляхом прямої демократії, за їхньою шириною та глибиною, а також за необхідністю простого чи кваліфікованого голосування [566, р. 343–384].

У державах, де референдуми проводяться рідко, голосування відбувається щодо надзвичайно важливих речей. Наприклад, в Італії народ приймав рішення щодо таких широко обговорюваних тем, як право на розлучення, дозвіл абортів, фінансування партій та політика в галузі атомної енергетики. Право на розлучення та дозвіл абортів були також темами загальнодержавних референдумів в Ірландії

(1983, 1986, 1992, 1996 та 2002). Про заборону атомної енергетики у 1980 році голосували шведи, а іспанські виборці у 1986 році проголосували за членство країни у НАТО. У Франції в 1960 році на плебісциті було прийнято рішення про припинення алжирської війни. Не в останню чергу в центрі референдумів стояли й питання щодо участі у Європейському Союзі та умов європейської інтеграції, зокрема, в Норвегії (де у 1970-і роки, а потім у 1994 році більшість проголосувала проти подання заявки на членство в ЄС), у Великій Британії, Данії (де великий ажітаж викликала відмова від Маастрихтської угоди, що потім було виправлено), у Франції (громадяни якої у вересні 1992 року також голосували і незначною більшістю схвалили Маастрихтську угоду), а також у Фінляндії, Австрії та Швеції у 1994 році (де було отримано позитивний результат голосування щодо ЄС), у Франції та Нідерландах (де у 2005 році виборці проголосували проти Європейської Конституції) [460, с. 161].

Дискурс щодо прямої демократії в Австрії – це давній процес, в якому особливе значення відводиться першій редакції Федерального Конституційного Закону 1920 року, що передусім передбачає представницьку модель демократії. Безперечно, що представницька демократія в сучасній державі є єдиним реальним варіантом народовладдя, але, попри це, співвідношення між елементами представницької та прямої демократії постійно залишалося темою для дискусій. При цьому дебати минулих десятиріч про реформу точилися передусім навколо питань виборчого права, реформи бундесрату (Палата земель) або участі громадян у процесах управління. Час від часу вважалося, що інструменти прямої демократії можуть бути розширеними, але серйозних змін не відбувалося. Представлений понад десяток років тому тодішнім урядом пакет демократичних реформ також не був реалізований, так само як не був досягнутий і консенсус із цього питання в широкому діалозі про реформи, що відбувся 2003 року в рамках австрійського конвенту [471, с. 324–337].

Причиною дебатів про пряму демократію, що розпочинаються знову і знову, є передусім її недостатнє визначення у Федеральному Конституційному Законі Австрії. Незважаючи на внесення деяких змін, що стосувалися насамперед

кворумів і процесуально-правових питань, треба визнати, що в Австрії немає прямих законодавчих ініціатив населення або системи ухвалення рішень в обхід парламенту. На думку громадськості, «зв'язана» таким чином пряма демократія потребує реформ, з огляду на те, що останнім часом було зроблено відразу декілька пропозицій щодо здійснення змін. Показовим є той факт, що більшість із них була зроблена в парламенті у формі законодавчих пропозицій, хоча останнім часом з'являлися й ініціативи з боку населення. Ідеї здебільшого не є новими або відносяться до таких, що обговорювалися ще під час розробки Конституційного Закону, або є правовими нормами інших держав чи земель [602, р. 177–189]. Нижче детальніше розкрито розвиток прямої демократії на європейському та міжнародному рівнях, конституційно-правові опції реформ і їх рамки, а також ситуацію щодо цього на рівні окремих земель Австрії.

Європейський Союз не має особливих традицій прямої участі громадян в ухваленні рішень політичного характеру. Протягом багатьох десятиріч вона здійснювалася – відповідно до логіки класичної міжнародної організації – через представників урядів держав-членів. Зі зростанням впливу Європейського Союзу на правопорядок країн-членів очевидним став дефіцит демократії. Для виправлення ситуації з одного боку було розширено повноваження Європейського парламенту, що із суто консультативного органу перетворився на важливого гравця в рамках європейського законотворчого процесу, а з іншого – перш за все в останні роки – було посилено роль національних парламентів. Останнім відведено місце в Лісабонському договорі – їм надано широкі права на отримання інформації та надання консультацій, а також посилена роль у процесі перевірки дотримання принципів субсидіарності.

Стосовно прямої демократії право Євросоюзу згідно з Лісабонським договором пропонує три конкретні підходи. Спочатку це – однозначне визнання представницької демократії в ст. 10 Договору про Європейський Союз у формі подвійного представництва як країн-членів у Раді, так і громадян у Європейському парламенті. Далі громадяни, політичні партії та асоціації беруть участь у правотворчому процесі Євросоюзу – вони долучаються до відкритого діалогу з

іншими, що також є потенційною ознакою участі в ухваленні рішень. Крім цього, у ст. 11 Договору про Європейський Союз зрештою вперше зафіксовано інструмент прямої демократії на рівні права ЄС у вигляді Європейської громадянської ініціативи. Згідно з нею громадяни Євросоюзу в кількості не менше мільйона осіб, які є громадянами значної частини держав-членів, можуть спонукати Європейську комісію до дій у рамках її монополії на ініціативу в законодавчому процесі. Цей інструмент, що можна порівняти з прямою законодавчою ініціативою населення, ніяким чином не підриває характер представницької демократії Євросоюзу, але пропонує населенню ще один канал для висловлення своїх потреб, як він, власне, і почав використовуватися на практиці. Сьогоднішній дискусії в Австрії Європейська громадянська ініціатива пропонує ідеї для наслідування в рамках народних ініціатив на національному рівні в Австрії, оскільки вона є простішою – зокрема, в плані її технічної реалізації [607, р. 45–57; 460, с. 163].

Якщо для порівняння нинішньої ситуації в Австрії розглянути дію елементів прямої демократії в інших європейських країнах, то стає зрозумілим, що громадяни Австрії мають відносно широкі права на участь у ухваленні рішень. Деякі країни – принаймні на національному рівні – зовсім не мають інструментів прямої демократії (наприклад, Бельгія, Кіпр та Нідерланди), інші хоч і мають, але вони не носять зобов'язуючий характер (наприклад, Велика Британія, Румунія та Фінляндія). Дуже часто референдуми проводяться передусім тому, що вони передбачені конституційним правом, при цьому – як, наприклад, в Данії або Ірландії – через референдум має пройти кожна зміна до Конституції, або ж він застосовується лише при повній зміні Конституції, як це поруч із Австрією в обов'язковому порядку передбачено, наприклад, в Іспанії та Німеччині. Інколи референдум призначається спеціальним розпорядженням глави держави або рішенням парламенту, як це робиться, наприклад, у Греції, Польщі, Румунії або Франції [515]. Народне законодавство, щодо якого часто виникають дискусії та згідно з яким успішна народна ініціатива неминуче тягне за собою референдум, наразі різною мірою передбачене в семи європейських країнах. Часто трапляються і по-різному встановлені межі прямої демократії. Вони коливаються від вилучення

певних тем (як правило, це питання зовнішньої політики, податкові та бюджетні питання й основоположні права) або необхідності суттєвого кворуму участі громадян для набрання чинності до кількісного обмеження референдумів у межах однієї каденції [460, с. 164–165].

З іншого боку, Швейцарія – передусім у сприйнятті громадськості – вважається особливим зразком прямої демократії в дії. У Швейцарії органи державної влади поводять себе дуже стримано і проводять попередню перевірку лише найважливіших моментів, широка перевірка відбувається лише після завершення народної ініціативи, тоді як у німецькій федеральній землі Берліні, наприклад, існує серйозна попередня перевірка ініціативи щодо її форми та складу. Різниця полягає і в інформаційній діяльності органів влади. Якщо у Швейцарії інформаційна брошура про питання, що виноситься на референдум, завжди розсилається за три тижні до голосування, то в Німеччині це передбачено факультативно й лише в деяких землях. Очевидно, що виважена інформація є важливою для ухвалення рішення тими, хто має право голосу, і практика Швейцарії може однозначно бути прикладом для інших країн [457, с. 137–142].

Великобританія, на відміну від Швейцарії, не має давньої традиції прямої демократії, її правова база протягом десятиріч постійно проходила адаптацію, востаннє – у рамках акту референдуму в 2000 році. 1975 року відбувся перший загальний референдум щодо питання про подальше перебування країни в Європейській економічній спільноті. Згодом відбулися й інші референдуми, що переважно стосувалися регіональних питань, а також два референдуми, які зробили багато переполоху та мають значення не лише для Великобританії: референдуми про незалежність Шотландії та про подальше перебування Великобританії в Європейському Союзі. Окрім цього, 2011 року було запроваджено «плебісцитний замок», що надає населенню Великобританії безпосереднє право голосу при ухваленні питань стосовно перенесення на європейський рівень повноважень, що мають відношення до суверенітету країни [472, с.77–89].

Отже, навіть у порівнянні з міжнародним досвідом на земельному та місцевому рівнях Австрії було запроваджено доволі широкий набір інструментів прямої демократії. Найсильніший інструмент прямої демократії – обов’язковий референдум – на земельному рівні існує лише у двох федеральних землях (Зальцбург і Форарльберг), при цьому для запровадження цих принципів відбулася докорінна зміна відповідних конституційних положень. Усі інші федеральні землі передбачають факультативну можливість проведення референдумів у рамках законотворчого процесу. При цьому в п’яти федеральних землях громадяни за умови достатньої підтримки (у різних землях від 1% до 5% від кількості громадян, які мають право голосу) мають право вимагати проведення плебісциту перед ухваленням закону (вето-референдум)¹. Сім федеральних земель передбачають можливість всенародного опитування з питань законотворчості², при цьому ініціатива опитування може виходити від громадян. Вісім федеральних земель передбачають всенародне опитування з питань, що мають відношення до виконавчої влади³, при цьому в усіх восьми землях із ініціативою опитування також можуть виступати громадяни. У всіх дев’яти федеральних землях народ має право на внесення законопроекту про проведення референдуму, у п’яти землях існує право виконавчих органів влади на таку ініціативу⁴. Поруч із цими традиційними інструментами прямої демократії у федеральних землях існують – у різному вигляді та з різним ступенем поширення – права громадян на проведення експертизи законопроектів і частково – проектів розпоряджень, права на подання петицій, права на отримання інформації та довідок, права на подання скарг і права на проведення контролю, а також неформальні права на участь в ухваленні рішень [471, с. 324–337].

За типами інструментів прямої демократії правове положення місцевого рівня дуже схоже на ситуацію на земельному рівні, хоча інколи одні й ті самі інструменти в різних громадах (як і в землях) можуть носити різні назви. Різниця

¹ Бургенланд, Нижня Австрія, Тіроль, Форарльберг, Штирія.

² Усі землі, за виключенням Бургенланду та Відня.

³ Усі землі, за виключенням Відня.

⁴ Бургенланд, Верхня Австрія, Нижня Австрія, Форарльберг, Штирія.

полягає в тому, що на місцевому рівні немає законотворчих процесів, тому на рівні громад завжди йдеться про питання виконавчого характеру. Шість федеральних земель мають на місцевому рівні такий інструмент, як референдум¹, хоча з його ініціативою громадяни можуть виступати лише в двох землях². У Штирії таке право було скасовано 2005 року, що стало одним із багатьох прикладів часткового скорочення прямої демократії за останнє десятиліття. Всі федеральні землі мають на місцевому рівні такий інструмент, як опитування, при цьому в семи землях воно може відбутися за ініціативою громадян³. Шість федеральних земель передбачають інструмент народної ініціативи і по відношенню до заходів муніципальної адміністрації⁴. У землях Штирія та Форарльберг така народна ініціатива при достатній підтримці (25% громадян, які мають право голосу) може вилитися в референдум, якщо муніципальна громада не рахуватиметься з вимогами ініціативи. На місцевому рівні поруч із традиційними формами прямої демократії також існує низка інших, почасти неформальних інструментів прямої демократії, як-то збори громади з метою обміну інформацією та комунікації, або – як і на земельному рівні – права на подання петиції, скарг і на отримання довідок [591, р. 141–151].

Треба відзначити, що, крім Форарльбергу та Відня, пряма демократія на регіональному та місцевому рівнях взагалі представлена краще, ніж на рівні федерального. Існує дві причини виникнення такої ситуації. По-перше, завдання цих адміністративно-територіальних одиниць зазвичай краще зрозумілі, тут легше оцінити можливі наслідки вжитих заходів. По-друге, певну роль відіграє більше наближення політиків до населення. Саме тому на місцевому рівні часто використовуються можливості прямої демократії. Та і взагалі теорія демократії свідчить про те, що участь тих, хто має право голосу, у формуванні думки безпосередньо пов'язана з розмірами громади. Чим менше громада, тим вищою є участь окремо взятих громадян у демократичних процесах [471, с. 324–337].

¹ Усі землі, крім Верхньої Австрії та Тіролю.

² Бургенланд і Форарльберг.

³ Усі землі, крім Зальцбурга та Каринтії.

⁴ Усі землі, крім Верхньої Австрії, Відня та Тіролю.

Щодо місцевої демократії в країнах Скандинавії тут можна зазначити, що і рада муніципалітетів, і ради регіонів обираються в ході прямих виборів на фіксований чотирирічний термін. Рада обирає голову серед своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження керівника адміністрації. У муніципалітетах Данії голова ради має титул мера й очолює фінансовий комітет. Мер має лише обмежені повноваження щодо прийняття рішень від імені повної ради. А ось шведські муніципалітети по суті не мають мерів, хоча цей термін часто використовується, особливо в міжнародному контексті, для позначення голови виконавчого комітету або голови муніципальної асамблеї. Асамблея у Швеції є найвищим органом прийняття рішень і вирішує справи, які мають ключове значення, включаючи питання бюджету та оподаткування. Виконавчий комітет складається з обраних членів, які призначаються пропорційно частці місць кожної партії в асамблеї. Комітет спрямовує і координує діяльність адміністрації, наглядає за роботою інших комітетів чи асоціацій місцевої влади, готує та впроваджує рішення асамблеї [513, р. 3–16].

Фінські муніципалітети не мають мерів, і в більшості випадків рада призначає муніципального менеджера, який очолює адміністрацію. Однак прийнята зміна в Законі про місцеве врядування в 2006 році дозволила муніципальним радам замість менеджера обирати як мера обраного представника, що очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. У структурі правління муніципалітету рада може створювати комітети для вирішення питань у конкретних сферах повноважень, зокрема – з питань медичних і соціальних послуг, освіти тощо [502, с. 13].

Італія має досить рідкісне положення Конституції про «анулюючий референдум», згідно з яким 500 000 виборців або п'ять регіональних рад можуть вимагати проведення референдуму з метою повного чи часткового анулювання чинного закону. Такі референдуми не можна проводити з питань податкового чи бюджетного законодавства, амністії, помилування чи ратифікації міжнародних угод. Також існує положення в Конституції Італії стосовно процедурних ініціатив,

які можуть бути внесені 50 000 громадян і можуть бути винесені на референдум рішенням парламенту. Цим положенням рідко користуються, але, починаючи з 1974 року, відбулося багато анулюючих референдумів, що стосувалися таких питань, як рекламна діяльність, володіння ЗМІ, фінансування партій, законодавства по лікарських засобах та виборча реформа. Для прийняття змін необхідно забезпечити кворум явки на референдум в обсязі 50 відсотків від загальної кількості виборців, а парламент потім має два місяці для зміни чи внесення поправок до закону відповідно до тих положень, які були анульовані [460, с. 170].

Місцеві вибори можуть мати деякі переваги порівняно із загальнодержавними виборами, як-от:

- Барометр національних політичних тенденцій. Місцеві вибори важливі через їхню роль у широкій всенародній демократії. Нещодавні місцеві вибори в Німеччині та Великобританії показали, що це голосування може бути важливим показником національних політичних тенденцій.
- Визначають, що важливо для більшості виборців. Часто проблеми, які піднімаються на місцевих виборах, стосуються щоденного життя громадян; інколи місцеві проблеми – це те, що турбує виборців найбільше. Природа суперечок між партіями і кандидатами, проблеми, які виникають, можуть бути важливим індикатором того, що турбує виборців найбільше.
- Процес демократизації. Місцеві вибори можуть бути використані як перший крок на шляху до демократизації країни, як це було на Нігерійських місцевих виборах у 1998 році.
- Залучення меншин. Місцеві вибори можуть дозволити меншинам на загальнодержавному рівні відчувати своє залучення до національного політичного життя на місцях.
- Розвиток національної партійної системи. Тут також відстежуються складні зв'язки між місцевими виборами, партійною системою і місцевою та загальнодержавною системою формування партій. У Нігерії, наприклад, правила

формування партії на місцевих виборах у 1998 році мали значний вплив на систему формування партії на загальнонаціональному рівні [502, с. 13].

На місцевих виборах тип виборчої системи є важливим через її вирішальний вплив на те, як визначатиметься політична спільнота та як обрані посадовці ставитимуться до округів, громад та суспільних інтересів. У багатьох сучасних мегаполісах при виборі відповідної виборчої системи важливо брати до уваги питання етнічного, релігійного і гендерного різноманіття. Деякі системи в деяких контекстах можуть сприяти міському спокою в більшій мірі, ніж інші.

Іноді місто має право обрати власну виборчу систему, в інших випадках система визначена державною законодавчою системою. Такий вибір потребує ретельного аналізу, аби справитися з будь-якими викликами на місцевому рівні. Вибір часто складний, оскільки він включає рішення по досягненню компромісів, наприклад, представлення всіх громад, що може призвести до нестабільної правлячої коаліції та збільшення значущості таких цінностей, як зв'язки з виборчими округами, легкість порозуміння, участь у суспільному житті, змагальність, пропорційність, підзвітність, особистість кандидата та формування альянсів між конкуруючими політичними силами [618, р. 67–88].

Існують дві філософські традиції, які стосуються двох досить відмінних концепцій місцевої демократії. Одна наукова школа, історично пов'язана із Ж.-Ж. Руссо, вважає, що ідеальна демократія – це безпосередня участь громадянина практично у всіх питаннях, що постають перед громадою. Ж.-Ж. Руссо вірив, що участь усіх членів громади розкриває загальну волю всіх і кожного, і що найкращий спосіб визначити загальну волю – це застосувати просте правило більшості. Інші переконують, що сучасні осередки місцевого самоврядування просто занадто великі для безпосередньої участі. Найкраща форма демократії, на яку ми можемо сподіватися, і дійсно єдина практична форма демократії – це представницька демократія, за якої громадяни обирають з-поміж кандидатів чи політичних партій, які приймають авторитетні рішення, що стосуються всієї громади. Дехто розглядає місцеву демократію як місце, де найкраще функціонує представницька демократія [597].

Розмір села, містечка чи міста завжди розглядався як фактор можливого обмеження реалізації безпосередньої демократії. Чим більше місто, тим менш вірогідно, що в ньому здійснюватиметься безпосередня демократія.

Представницька демократія передбачає змагальний або корпоративний підхід до визначення того, що краще для суспільства. Потенційні представники повинні постати перед громадянами і змагатися за їхню підтримку. Таким чином, коли політичні лідери намагаються окреслити свої ідеї, соціальні відмінності, то ворожнеча загострюється. Прихильники представницької демократії стверджують, що така конкуренція між потенційними лідерами пожвавлює політичне життя та додає відповідальності. Інші ставляться до конкурентних підходів скептично, особливо ті, хто покладається на прийняття рішень більшістю.

Деякі дослідники вважають, що баланс занадто перехилився в бік представницької, а не безпосередньої демократії, в бік змагальної, а не корпоративної форми прийняття рішень. Акцентування уваги на виборах та різючі відмінності між політичними платформами політиків створили певну відстань між громадянами та виборними посадовцями, а також загострили поділ на соціальні групи. Внаслідок цього середньостатистичний громадянин починає відчувати апатію та виходить з політичного життя. Вчені, що вивчають місцеве самоврядування у сучасному світі, переконують, що відбулося різке падіння легітимності органів місцевого самоврядування і поширюється скептицизм щодо здатності місцевих політичних партій представляти та координувати різні соціальні інтереси [599, р. 19–21].

Останні тенденції в дискусіях щодо місцевого самоврядування й політичні зміни в цій сфері свідчать про розширення значення партисипації в місцевій демократії. Досвід багатьох країн вказує на те, що реформатори поточної системи місцевого самоврядування ведуть пошуки найкращого поєднання взаємодоповнюючих процедур представницької демократії та партисипативної демократії (включно з прямою демократією). Через процес розосередження влади й повноважень феномен участі є багатовекторним і досить складним. З'явилося чимало нових інституцій місцевого самоврядування, які надають послуги

місцевому населенню чи справляють вплив на місцеве життя; їх характеризують різні підходи до питання партисипації [39]. Подекуди участь, орієнтована на місцеве самоврядування, доповнюється участю в нових інституціях, що мають власні законодавчо визначені статус і місце в системі місцевого самоврядування.

Теоретики і правих, і лівих поглядів, незважаючи на розбіжності у використувуваних ними аргументах, рекомендують врівноважувати домінуючу місцеву представницьку демократію різними формами партисипативної демократії. Партисипація громадян може покращити місцеве самоврядування, зокрема в тому, що стосується двох проблем прийняття рішень на місцевому рівні. По-перше, йдеться про рішення з особливо дражливих питань; по-друге, про можливість покращення реагування на потреби різноманітних груп громадян. Участь у політичному житті дає громадянам можливість виражати свої побажання з важливих питань місцевого життя. Широке залучення громадськості також може допомогти органам місцевої влади більш чутливо ставитися до певних груп, враховувати сублокальні інтереси [72; 617, р. 93–112].

Феномен участі також пов'язаний із питанням децентралізації компетенцій: без цього досягнуті завдяки партисипації результати можуть швидко зникнути. Проте з точки зору реалізації відповідальності та втілення рішень у життя вирішальна роль і далі належить інституціям представницької демократії. Дослідник К. Волш пояснює, чому в рамках місцевої демократії варто узгодити обидва ключові підходи [618, р. 67–68]. Якщо представницька демократія має переваги в сенсі узгодження розбіжностей, то партисипативна демократія краще працює, коли йдеться про виявлення побажань.

У цьому дослідженні ми розглянемо дві основні форми участі в демократичних процесах: пряму демократію та партисипативну демократію. Ми розрізняємо ці поняття з практичною метою, хоча багато авторів вважають пряму демократію частиною партисипативної демократії [249]. Оскільки кожна форма демократії передбачає партисипацію, треба визнати, що ми маємо справу з досить умовною відмінністю, яка постійно зазнає змін залежно від соціальної практики. І пряма демократія, і партисипативна передбачають залучення громадян, що не є

виборними особами, до прийняття рішень або їхню участь у процесах прийняття рішень за рамками основних виборних органів місцевого самоврядування (наприклад, місцевих рад та міських голів).

Відмінності між прямою демократією та партисипативною демократією можна пояснити на прикладі затвердження формальних рішень, а також взяття відповідальності за рішення. Партисипація включає громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні, але в цілому не веде до прийняття остаточних офіційних рішень. Консультації, громадські слухання, збори, участь у спілках споживачів при муніципальних підприємствах та дорадчих органах зазвичай не завершуються прийняттям формальних рішень. І навпаки: більшість традиційних форм прямої демократії (наприклад, референдуми та збори громадян) передбачають остаточне затвердження рішень (прийняття формальних рішень загалом характерне для інституцій представницької демократії). Пряма демократія, застосована у сфері прийняття формальних рішень, звільняє представницькі інституції від відповідальності. Як пряма демократія, так і партисипативна демократія розглядаються як загальновідомі елементи демократичного врядування. Тим не менш, упродовж історії їхня роль змінювалася. Тут ми зосередимось головним чином на питанні інституційного розвитку та пов'язаному з ним потенціалі прямої демократії та партисипативної демократії [460, с. 180–181].

У добре розвинутих західних демократіях інтерес до перегляду місцевої демократії з метою посилення партисипації пов'язаний із відходом від надмірно розбудованої структури держави загального добробуту. Упродовж тривалого часу в багатьох західних державах розподільча функція місцевого самоврядування переважала над його політичним значенням. Зменшення ролі державного сектора через приватизацію, аутсорсинг послуг та широке використання напіваавтономних неурядових організацій у багатьох країнах призвели до зміни характеру залучення державного сектора, зокрема в тому, що стосується функцій, до яких безпосередньо причетні інституції представницької демократії. Широка партисипація також покликана збалансувати попередні адміністративні реформи, які запровадили децентралізацію та об'єднання. Інструменти, до яких органи місцевого

самоврядування вдаються під тиском дедалі більшої міжмуніципальної конкуренції або потреби адаптувати адміністративні структури відповідно до моделей (чи ресурсів) ЄС, також викликають зміни в здійсненні демократичного контролю. Можливості впливу на прийняття рішень на місцевому рівні в цілому стали обмеженими; місцева електоральна участь часто виявляється низькою (зокрема, з точки зору явки виборців на місцевих виборах); чимало соціальних груп зазнають маргіналізації. Через низку причин «дистанція» між громадянами та представницькими інституціями зростає. На місцевому рівні з'явилося багато нових інституцій спірної підзвітності, особливо місцевих напіваавтономних неурядових організацій, добровільних організацій або (в країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ)) інших державних підприємств, які мають право приймати рішення з деяких питань місцевого життя. Таким чином, повноваження щодо прийняття рішень було передано установам, що контролюються з-поза меж тієї чи іншої місцевості, очолюваним посадовцями, призначеними органами влади вищого рівня [567, р. 45–63].

У перехідних суспільствах потреба в розширеній демократичній участі в місцевому самоврядуванні пов'язана з досвідом неефективних і недемократичних форм місцевого самоврядування, які переважали за попередніх режимів. Важливим фактором стали й назагал більш ідеалістичні сподівання громадян на досягнення демократії в процесі трансформації та демократизації відповідних країн. Перефразовуючи В. Гавела, громадяни хотіли відчувати, що управління повертається до їхніх рук. Зважаючи на обмежений масштаб децентралізації у багатьох країнах Центральної та Східної Європи, можна зробити висновок, що центральний державний апарат прагнув контролювати процеси трансформації та впроваджувати нові методи надання послуг, децентралізацію державного сектора та приватизацію. Саме прийняте на загальнонаціональному рівні законодавство та керівні принципи зробили обов'язковими приватизацію чи реструктуризацію багатьох функцій, які раніше контролювалися місцевими державними адміністраціями (йдеться про підприємства, що надають комунальні послуги, та значну частку місцевого житлового фонду) [542, р. 187–211].

Початковий період трансформації, що проходила на місцевому рівні в Центральній Європі після 1990 року, залишив по собі міцні інституції представницької демократії – першу ознаку демократизації. Проте їхню присутність варто було б збалансувати за рахунок підвищення рівня участі на пізніших етапах консолідації системи місцевого управління. Для цих суспільств також є важливими процедури прямої та партисипативної демократії, оскільки місцеві неполітичні ініціативи громадянського суспільства – «третього сектора» асоціативної демократії – у багатьох муніципалітетах недостатньо розвинені [460, с. 182].

Досвід окремих країн, що розвиваються, свідчить про обмеженість децентралізації, якщо її не поєднано з демократією, підзвітністю та відповідальністю на місцевому рівні, що веде до ефективної участі. Тенденція до створення великих підрозділів для здійснення місцевого самоврядування, зумовлена прагненням до ефективності та ефекту масштабу в економіці, стримує надзвичайно важливу реалізацію широкої участі, що спирається на самодопомогу та мобілізацію громад.

Пряма демократія передбачає безпосереднє залучення громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні. Загальновідомо, що потенціал її широкого застосування в сучасному масовому суспільстві є дуже обмеженим. Право на прийняття рішень належить представницькій демократії, головному конкуренту прямої демократії в цьому питанні; на місцевому рівні представницька демократія чудово зарекомендувала себе, вона демонструє стабільність та має гарну репутацію. Навряд чи можна очікувати різкого переходу до повного домінування прямої місцевої демократії в місцевому самоврядуванні – особливо у випадку, якщо ми асоціюємо пряму демократію з її історичною формою, характерною для стародавнього міста-держави, де рішення схвалювалися зборами, до яких входили всі місцеві громадяни, і могли стосуватися майже необмеженого кола питань місцевого життя (як це відбувається в деяких швейцарських кантонах). Ширша участь зборів громадян у процесі формального прийняття рішень є рідкістю; крім того, таку модель навряд чи можна застосувати масштабно з огляду на

сьогоднішній розмір територіальних одиниць, за винятком дуже малих місцевих громад (розміру парафії), які функціонують на рівні, що зазвичай знаходиться під основними структурами місцевого самоврядування. Водночас зростаюча кількість країн, де вибори мерів проходять прямо (замість виборів, що відбуваються в місцевій раді), вказує на певні зміни у відповідь на заклики до посилення демократії на локальному рівні за рахунок прямої демократії.

Ми можемо спостерігати за багатьма формами та процедурами прямої демократії, які вводяться в системи місцевого управління у все більшій кількості країн. Наприклад, Угорщина закріпила у своїй Конституції право громадян здійснювати місцеве самоврядування як через референдуми, так і через обраних народом представників. Багато перехідних країн Центральної та Східної Європи запровадили пряму демократію в рамках реформи свого державного управління на початку 1990-х років. Такий крок розглядався як важливий компонент демократизації уряду та пристосування до нових ролей на місцевому рівні. Найбільш часто використовуваним інструментом є місцевий референдум. Дванадцять із п'ятнадцяти країн, охоплених угорським дослідженням «Місьцеве самоврядування у країнах ЦСЄ та СНД» [513, р. 3–16], ввели різні форми референдуму до своїх систем місцевого самоврядування. У деяких державах (скажімо, в Угорщині, Болгарії та Словаччині) закон зобов'язує проводити місцеві референдуми з певних питань місцевого життя: кадастрові зміни, об'єднання комун, продаж землі тощо. У законодавстві Албанії, наприклад, вказано, що референдуми проводяться щодо важливих (хоча точно не визначених) місцевих питань. Більшість держав також дозволяють проводити референдуми з місцевої ініціативи. Органи місцевого самоврядування в Словенії зобов'язані проводити референдуми за запитом більш ніж 10% місцевих виборців. Результати місцевих референдумів можуть вважатися обов'язковими, якщо вони відповідають певним критеріям (наприклад, у Польщі такою умовою є участь понад 30% населення, у Македонії – 50%) [460, с. 183–184].

Місьцевий референдум, мабуть, є найкращим і найбільш широко визнаним інструментом прямої демократії в сучасних умовах. У рамках системи місцевого

самоврядування можна виділити два основні види референдумів: консультативні й обов'язкові референдуми. Консультативні референдуми надають дуже важливу інформацію щодо конкретних питань місцевого життя, але місцеві установи представницької демократії не зобов'язані діяти на основі результатів референдуму. Іноді робляться спроби зменшити роль місцевих референдумів шляхом проведення більш репрезентативних опитувань громадської думки, але зазвичай саме референдуми значною мірою скеровують місцеве самоврядування до прийняття рішень (залежно від рівня участі). Результати успішно проведених місцевих референдумів зазвичай мають високий ступінь легітимності, їх непросто опротестувати.

Ось чому навіть консультативний референдум можна розглядати як «пряму демократію». Незважаючи на слабку формальність рішень, він змушує місцеве самоврядування діяти у схвалений громадянами спосіб. У випадку обов'язкового референдуму місцевий орган влади повинен погодитися з результатом референдуму та діяти відповідно до нього. Існує одна перешкода: умови проведення такого референдуму вимагають певного рівня участі, щоб він вважався дійсним (якщо достатнього рівня участі не було досягнуто, референдум фактично перетворюється на консультативний). Позицію прямої демократії можна охарактеризувати як міцну, якщо проведення місцевого референдуму є обов'язковим для прийняття рішень із певних важливих місцевих питань, а його результат є обов'язковим до виконання. Проте практику проведення референдумів найкраще прив'язати до низки питань, що мають першочергове значення для місцевого населення. Інколи можливості використання референдуму обмежено правилами – наприклад, якщо йдеться про вирішення фінансових питань. Так, у Німеччині на референдумі можуть розглядатися всі місцеві питання, крім бюджетних та інших фінансових рішень місцевого рівня [618, р. 67–88].

Важливим питанням, пов'язаним із розвитком місцевої прямої демократії, є право ініціювати проведення місцевого референдуму. Більш демократичним є випадок, коли з відповідною пропозицією можуть виступити не лише місцеві представницькі установи, але також і громадяни (зазвичай частку загального

місцевого населення, яка може виступити з такою ініціативою, визначено законодавством). Деякі з цих референдумів задумуються як такі, рішення яких будуть обов'язковими до виконання; деякі покликані підтвердити або відхилити вже схвалені рішення місцевих представницьких органів. Іноді до проведення місцевого референдуму не хочуть вдаватися з питань, вирішення яких потребує великого й специфічного досвіду. Щоб уникнути надмірно спрощеного прийняття рішень (як на референдумі, що передбачає відповіді «так» і «ні»), можна розширити варіанти відповіді, не роблячи її однозначно категоричною [523, р. 193–213].

У підсумку, на думку дослідника Х. Волльмана [620, р. 33–55], місцевий референдум отримав нову роль у сучасних Великій Британії, Франції та Німеччині; його все більшою мірою сприймають як корисний для відродження місцевої демократії у західних демократіях інструмент. У Великій Британії лейбористський уряд пропонує використовувати «консультативну» форму місцевого референдуму – нерадикальну інновацію, що сприяє прямій демократії на рівні місцевого самоврядування. Перехід до більш широкого застосування прямої демократії в місцевому самоврядуванні помітний у Франції, де існують процедури, що зміцнюють право місцевого населення на ініціацію консультативних референдумів. У східно- та західнонімецьких землях відбувається рух до більш безпосередніх процесів прямої демократії на місцевому рівні, засвідчений переходом до використання місцевих референдумів, рішення яких є обов'язковими. Ще однією ознакою розширення прямої демократії в Німеччині є можливість відкликати мерів за допомогою референдуму. Недивно, що лідерами в цьому є східнонімецькі землі, які з ентузіазмом використовують недоступні для них в минулому демократичні механізми.

Яскравий приклад поширення прямої демократії в країнах Центральної та Східної Європи з перехідною економікою можна знайти в нинішній системі місцевого самоврядування Словаччини. Місцевий референдум є обов'язковим з усіх питань щодо злиття, поділу або розпуску муніципалітету. Спеціальні державні платежі вводяться лише після затвердження відповідного положення на місцевому референдумі. Інші фінансові питання (місцеві податки та збори) також можуть

вирішуватися місцевим референдумом, якщо цю процедуру схвалено місцевою радою. Рішення є обов'язковим до виконання протягом одного року після проведення референдуму. Місцеві референдуми щодо будь-якого локального питання організовуються після подання петиції, підписаної 20% виборців. Мер та рада також мають право на ініціацію проведення референдуму. За допомогою референдуму вони можуть виносити на голосування важливі питання місцевого життя. Однак такий референдум є консультативним, а остаточне рішення виноситься місцевою радою [460, с. 186–187].

Референдум дає громадянам відсутні раніше можливості для захисту статусу муніципалітету, виступає засобом мобілізації місцевого населення проти загроз місцевій ідентичності чи трансформацій, вберігає місцеве населення від надто важкого фінансового тягаря. Багато об'єднаних перед цим муніципалітетів було розділено за рішенням місцевого референдуму. З іншого боку, багато муніципалітетів зберегли свій інтегрований статус завдяки тому, що місцевим жителям вдалося відстояти його попри бажання частини громади або місцевої еліти поділити муніципалітет на частини. Сьогодні місцевий референдум має репутацію важливого інструменту в боротьбі проти свавільного зовнішнього втручання та бездіяльності органів місцевого самоврядування в тих чи інших питаннях.

Багато хто схвалює референдуми, оскільки вони дають змогу виборцям напряму висловити свою думку щодо важливих політичних питань. У випадках, коли існує сильна зацікавленість, референдуми дозволяють суспільній думці перемогти. Проте інші ставлять під сумнів, чи широкий загаль має достатньо знань у політичному питанні та чи завжди люди приймають найкраще рішення. З розвитком інформаційних технологій, таких як інтернет-голосування, дехто бачить референдуми як практичний спосіб об'єднання голосування і виборів з прямою демократією на щоденній основі.

Серед переваг референдумів ми можемо визначити такі основні твердження:

- Остаточне вирішення суспільної суперечки;
- Чіткий і зрозумілий механізм для участі громадян в ухваленні рішень;
- Громадські ініціативи можуть поставити питання на голосування;

- Чітке й однозначне визначення поглядів та рівня підтримки чи протидії серед виборців;

- Підвищення рівня обізнаності широкого загалу з важливих тем.

Серед ризиків – наступні:

- Референдуми дозволяють застосовувати мінімальну перевагу в кількості голосів для прийняття рішень. У суперечливих питаннях це може призводити до політики «переможець отримує все», що скоріше підсилить суспільний конфлікт, аніж допоможе вирішити його.

- Питання може бути сформульоване таким чином, що більше заплутуватиме проблему, ніж роз'яснюватиме її.

- Референдуми можуть перетворитися на голосування за легітимізацію чинного уряду замість вирішення нагального питання;

- Певні проблеми більше потребують обговорення і компромісу, ніж чіткої відповіді «так» чи «ні»;

- Деякі проблеми потребують відповідних знань та інформації, яку суспільство не в змозі легко отримати і відповідно прийняти правильне рішення, особливо якщо йдеться про щось високотехнологічне чи резонансне [560, р. 125–147; 460, с. 193–194].

Інколи те, що становить особистий інтерес для більшості виборців, може не співпадати з інтересами суспільства в цілому, наприклад, зменшення податків призведе до урізання фінансування шкіл.

Цікавим є практичний досвід упровадження громадських ініціатив у країнах-членах ЄС. Зокрема, конституційно-правові засади участі громадськості в законодавчому процесі країн-членів Європейського Союзу передбачають такі основні форми місцевої ініціативи:

1. Право на звернення.

2. Референдум (у ряді країн ЄС існує практика проведення референдумів за місцевою ініціативою: Італія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина. Проте право ініціювання референдуму за народною ініціативою

відсутнє у законодавстві Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Люксембурзі, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції).

3. Свобода зібрань.

4. Право на народне вето (Австрія, Данія, Італія, Латвія та ін.).

5. Право народної правотворчої ініціативи (цікавим є досвід Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Польщі, Португалії, Словенії, Угорщини).

6. Право на участь в управлінні державними справами (закріплено в Конституції Латвії, Литви, Португалії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Франції, Чехії).

7. Консультативно-дорадчі органи (Італія, Люксембург, Франція) [397, с. 12].

Роль та місце прямої демократії у формуванні політики на місцевому рівні зростають. Оцінюючи масштаб широкої участі, ми спостерігаємо рух до прямої демократії як у її «слабкій», так і в «сильній» формі. У деяких країнах запроваджено базові «слабкі» консультативні референдуми та оголошено право місцевих громадян ініціювати їхнє проведення. «Сильна» пряма демократія, що означає переважання прийнятих громадянами рішень над рішеннями, прийнятими місцевими представницькими установами, також проникла в систему місцевого самоврядування. Збори громадян залишаються типовим консультативним механізмом, оскільки зазвичай їх не наділено правом затверджувати офіційні рішення, а участь у цій формі прямої демократії є обмеженою. Збори громадян та консультативний референдум знаходяться на півдорозі між прямою демократією та демократією участі [617, р. 76–93].

Сильна пряма демократія наділяє громадян більшою владою, дозволяє громадськості ефективніше контролювати діяльність місцевих інституцій представницької демократії, робить останні значно чутливішими до потреб населення. За умови високого рівня участі громадян вона може бути дуже впливовою. Менш чітко окреслені з формальної точки зору консультативні місцеві референдуми та збори громадян можуть організовуватися частіше в порівнянні з референдумами, рішення яких є обов'язковими для виконання, оскільки останні мають відповідати більшій кількості формальних критеріїв, щоб пройти успішно. Місцеві референдуми, рішення яких є обов'язковими для виконання, виступають не лише інструментами прийняття рішень, а й сучасними засобами протективної

демократії на місцевому рівні (орієнтованими на збереження та забезпечення майбутнього муніципалітету та місцевої ідентичності). Використання референдуму на місцевому рівні є логічним поглибленням місцевої демократії. На місцеві референдуми не поширюється частина застережень, які висловлюються щодо референдумів як шляху реалізації демократії [513, р. 3–16]. У випадку таких референдумів прийняття рішень проходить із питань, що мають пряме відношення до місцевої громади, яка, до того ж, добре поінформована про винесені на референдум питання завдяки громадським слуханням, зустрічам та публікації звітів, що означає більш усвідомлений вибір при голосуванні; крім того, голосування може торкатися питань, що безпосередньо впливають на життя громадян. (Референдуми також заохочують широку участь громадян у політичному житті.) Однак існує думка, що місцевий референдум зазвичай має обмежуватися розглядом певних категорій питань (визначених, наприклад, конституцією або судовою гілкою влади), щоб уникнути «тиранії більшості» у випадку деяких гострих тем.

3.3. Системи органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу

Система місцевого самоврядування кожної держави-учасниці ЄС має власну історію та особливості, повноваження та відповідальність, але всі ці держави будують свою систему муніципального управління на дотриманні вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Сила і вплив органів місцевого самоврядування в різних державах-учасниках ЄС відображають ступінь демократизму чинного політичного режиму. Ці органи виникли і розвивалися як протипага абсолютної влади центру. Згодом система формування органів місцевого самоврядування була демократизована й ці органи стали найбільш масовими та наближеними до населення. Сьогодні істотними ознаками системи місцевого самоврядування в цих країнах є їх універсальна виборність та значна самостійність у вирішенні місцевих питань.

Традиційно Німеччина має політично і функціонально «сильний» тип місцевого самоврядування та управління. Рівень місцевого самоврядування Німеччини вже пережив серйозні хвилі реформ як у політичних, так і в адміністративних закладах та структурах. Водночас і нині, у ХХІ ст., досвід розбудови і функціонування місцевого самоврядування та управління в Німеччині можна вважати взірцевим у частині реалізації принципів децентралізації та субсидіарності з урахуванням усіх історичних, географічних, етнічних, культурних та інших чинників розвитку німецьких земель [460, с. 194].

Незважаючи на серйозні випробування німецької системи місцевого самоврядування та управління, яка зіткнулася із масовою міграцією до Німеччини біженців із Сирії, інших держав Близького Сходу і Північної Африки, відповідна система організації публічної влади демонструє свою фундаментальність і гнучкість водночас [441, с. 91–108].

Традиційно німецька федеративна система має дворівневу структуру, що складається із федерального рівня та земель. Із точки зору Конституції рівень місцевого самоврядування не становить самостійного (третього) рівня федеративної системи, однак відповідно до Основного закону Федеральної Республіки Німеччини він вважається невід'ємною частиною земель.

Кожна земля самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування у земельних конституціях та у спеціальних законах. Усі землі мають муніципальну систему ради, крім Гессена. Муніципальні ради обираються прямим голосуванням, як правило, терміном на п'ять років. Кожну раду очолює обраний прямим голосуванням мер, який виступає як голова і ради, і адміністрації. Термін повноважень мера – від чотирьох до дев'яти років [461, с. 31–35].

У землі Гессен існує система магістрату. Крім ради, обирається мер. Він та його заступники становлять колегіальний виконавчий орган – магістрат. Магістрат складають службовці, призначені радою на чотири роки. Мер та магістрат представляють громаду та реалізують рішення ради.

Органами місцевого самоврядування в районах є районні ради, які обираються прямим голосуванням, як правило, від одного до чотирьох років.

Місцеві адміністрації району очолюють ландрати, які обираються чи безпосередньо населенням, чи районними радами від п'яти до восьми років [508, р. 279–304].

У міжурядовому (вертикальному) розподілі функцій між федеральним рівнем і землями федеральний рівень загалом наділений більшістю повноважень щодо законодавства та процесу творення політики, тому варто пам'ятати, що Федеральна рада (Bundesrat), яка діє як Верхня палата федерального законодавчого рівня, складається із представників урядів земель; це дає землям, а саме урядам земель, сильну владу у творенні федеративної політики [621, с. 87–89].

Таким чином, хоча більша частина законодавчих та інших публічно-владних повноважень належать до федерального рівня, реалізація державної політики, виконання законів та адміністративні функції у Німеччині майже повністю покладено на землі. Федеральний рівень може мати власні місцеві представництва лише у вузькому колі конституційно визначених сфер діяльності. Це – митниця, військкомат, федеральна прикордонна поліція та ін., що є суттєвою відмінністю від США, де федеральний уряд може відкривати регіональні представництва на власний розсуд [460, с. 196].

Водночас давньою традицією земель у Німеччині є делегування значної кількості повноважень щодо реалізації політики та виконання адміністративних завдань місцевим органам самоврядування. Таким чином, сегмент (секторальних) місцевих органів влади земель на регіональному чи місцевому рівні у Німеччині є дуже вузьким. Наведене становить виразний контраст із Францією, де, незважаючи на політику децентралізації, започатковану на початку 80-х рр. XX ст., центральний рівень управління все ще має значну адміністративну «присутність» на регіональному та місцевому рівнях через власні територіальні представництва [109; 461, с. 31–35].

Розподіл адміністративних і виконавчих функцій впливає на процентне співвідношення службовців федерального, земельного рівнів і рівня місцевого самоврядування. З-поміж загальної кількості державних службовців у Німеччині лише майже 10% є федеральними службовцями. Приблизно 55% – державні

службовці земель, серед яких першість за кількістю належить учителям і поліції, майже 35% працюють в органах місцевого самоврядування [558].

Отже, для федеративної системи Німеччини характерна значна концентрація законодавчих повноважень і процесу творення політики на федеральному рівні, з одного боку (зі значним впливом земель, а саме органів самоврядування земель у Федеральній Раді), а з іншого боку, – майже повною децентралізацією і деконцентрацією запровадження політики та виконання адміністративних функцій на рівні земель (і на рівні місцевого самоврядування самих земель).

За традицією, започаткованою у XIX ст., місцеве самоврядування у Німеччині за своїм інституційним дизайном характеризувалося т. з. «дуалістичною моделлю», відповідно до якої всі місцеві процеси прийняття рішень покладалися на обрану місцеву раду. Водночас окремий орган (колегіальний «магістрат» або бургомістр як одна особа), обраний радою, відповідав за виконавчу, а надалі й головну виконавчу функцію. Коли після 1945 р. на Західнонімецьких землях знову було запроваджено демократичні органи місцевого самоврядування, окремі муніципальні хартії засвідчили значні відмінності, зумовлені різними місцевими традиціями, а також впливом відповідної окупаційної влади. Деякі землі Німеччини дотримувалися традиційної «дуалістичної моделі» розбудови публічної влади на місцях, маючи одноосібного голову виконавчої влади – бургомистра або колегіальний магістрат, обраних місцевою радою. Ця модель місцевої влади певною мірою відтворює парламентсько-канцлерську модель державної влади у самій Німеччині, але, звісно, не тотожна їй. Однак окремі землі відхилилися від традиційної інституційної моделі територіальної організації публічної влади на місцях [166; 460, с. 197].

Наймасштабніше інституційне відхилення відбулося у двох землях – Північному Рейні-Вестфалії та Нижній Саксонії, розташованих у Британській окупаційній зоні. Після значного тиску з боку окупаційної влади вони відмовилися від традиційної «дуалістичної моделі» публічної влади з бургомистром, обраним радою як головою виконавчої влади, і перейшли до британської («моністичної») моделі місцевого самоврядування, передавши усі повноваження щодо прийняття

рішень, у тому числі з виконавчих питань, раді, а також обмеживши бургомістра символічною функцією головування на раді та створивши нову посаду призначеного радою керівника міста для виконання функцій голови виконавчої влади. У цих землях було запроваджено посади «політичного» бургомістра, який мав взаємодіяти з головою виконавчої влади міста. На практиці це виявилось напруженою інституційною комбінацією [558, р. 244–263].

У двох Південнонімецьких землях, Баварії і Баден-Вюртемберзі, розташованих в Американській окупаційній зоні, було запроваджено іншу, не менш інноваційну модель місцевого самоврядування та управління – прямі вибори бургомістра і покладання на нього подвійної керівної функції: 1) головування на місцевій раді та 2) діяльності як голови виконавчої влади місцевого органу самоврядування. Таку модель організації та діяльності бургомістра у Баварії і Баден-Вюртемберзі можна вважати відтворенням американської моделі президентської влади і прерогатив, але на місцевому рівні.

Шляхом досконалого законодавчого супроводу системних реформ місцевого самоврядування та управління на початку 90-х рр. XX ст. усі землі Німеччини запровадили прямі вибори бургомістрів, а також голів округів, земельних рад, наслідуючи у такий спосіб позитивний досвід Баварії та Баден-Вюртембергу.

Історично Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії складається із чотирьох частин: Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Кожна із цих частин країни вирізняється історичними, етнічними, культурними та іншими особливостями населення. Також є відмінності у ступені самостійності цих регіонів Великої Британії та особливостях управління в них [460, с. 207].

Однією із найважливіших регіональних рис британської системи є так звані міністерства. Сполучене Королівство є дещо нетиповим для великої європейської унітарної держави, оскільки у ньому немає, навіть у залишковій формі, як у Скандинавії, комплексного та єдиного рівня територіального врядування, «деконцентрованого» між місцевим самоврядуванням і центральним урядом. Таким чином, усе врядування на проміжному рівні є або асиметричним, або обмежується однофункціональними системами надання послуг. Проміжний

асиметричний рівень урядування у Великій Британії репрезентовано трьома міністерствами, які формально є «неконцентрованими» рівнями загальнодержавного управління в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії; вони становлять одну із рис британської субнаціональної системи, яка в чомусь нагадує префектурну систему [441, с. 62–63].

Звернути увагу на специфіку діяльності цих трьох міністерств варто не для того, аби стверджувати, що вони становлять частину традиційної системи регіонального врядування у визнаному сенсі цього терміна, а тому, що у разі залишення особливостей цих міністерств поза увагою буде неможливо зрозуміти, чому еволюція регіонального врядування є такою непростюю і безуспішною. Причиною створення міністерств став політичний тиск із вимогами децентралізації – Міністерство у справах Шотландії, створене першим, є безпосереднім результатом руху за самоврядування 80-х рр. XIX ст. Хоча Міністерство у справах Уельсу почало набувати повноцінного правового статусу міністерства у 60-х рр. минулого століття, пізніше збільшення тиску з вимогою часткової автономії Уельсу значно пришвидшило цей процес [460, с. 218].

Отже, можна акцентувати, що Сполучене Королівство вирішує свої проблеми регіонального націоналізму не тільки завдяки структурній передачі влади на засадах субсидіарності, але й за допомогою того, що можна назвати «ненав'язливим наданням обмеженої автономії», або ж «соціальним федералізмом». Здається, що у такий спосіб вдалося задовольнити багато прагнень кельтської периферії, однак унітарна держава та її аналог – парламентський суверенітет, ключовий принцип британської конституційної практики, лишився незмінним до 1999 р.

Британці також винайшли ще один незвичний метод уникнення недвозначної передачі влади. Це було зроблено шляхом застосування дуже специфічного механізму міністерства, в якому, знову ж таки, зроблено поступки регіональному націоналізму – їх власний міністр у кабінеті міністрів, активна політика економічної перебудови, додаткові «джерела» тощо, однак ключові принципи унітарної держави, побудованої на засадах двопартійної системи, залишаються

недоторканими. У сфері регіоналізму, завдяки новому рівню державного управління, який трансформує унітарну західноєвропейську державу, Британія, як завжди, обрала своєрідний шлях [460, с. 223].

Разом із тим перебіг політико-правового розвитку Сполученого Королівства у ХХІ ст. знову актуалізує перегляд і модернізацію системи місцевого самоврядування та управління у зв'язку із започаткуванням процедури виходу цієї держави зі складу ЄС.

Як відомо, 23 червня 2016 р. у Великій Британії та Гібралтарі відбувся референдум щодо виходу зі складу ЄС. Феномен цього референдуму, що отримав назву Brexit (скорочено – «Вихід Британії»), спричинив відомий політичний резонанс. Незважаючи на те що Прем'єр-міністр Д. Камерон та інші керівники держави виступали за збереження членства Великої Британії в ЄС, результати референдуму виявилися такими: 51,9% виборців висловилися за вихід Великої Британії, а 48,1% – за збереження членства країни в ЄС. Після оприлюднення офіційних результатів Brexit Прем'єр-міністр Великої Британії Д. Камерон подав у відставку, Велика Британія втратила керівництво в ЄС на 2017 р. і почала готуватися до виходу із ЄС на підставі ст. 50 Лісабонської угоди [441, с. 304].

На сьогодні перед урядом Т. Мей постало питання не лише виплат через вихід Великої Британії із ЄС у розмірі майже 40 млрд євро, а й проблема трансформації ринку праці, який значною мірою формувався за рахунок громадян 27 держав-учасниць ЄС, які мали безвізовий режим і вільний адміністративний режим працевлаштування. За різними оцінками, лише громадяни Польщі становили близько 1 млн працівників, задіяних у Великій Британії, в тому числі й у сфері охорони здоров'я [441, с. 69–70].

Не менш актуальною проблемою для Великої Британії залишаються і питання, пов'язані з прагненнями політичних еліт Шотландії та Північної Ірландії до незалежності. Цей поступ періодично втілюється у спробах легітимізувати незалежний статус Шотландії та Північної Ірландії на референдумах. Як відомо, 18 вересня 2014 р. 55,3% учасників референдуму висловилися проти незалежності Шотландії від Великої Британії. Популярною в 2017 р. у Шотландії стала також

ідея референдуму про залишення цих регіонів у складі ЄС після *Brexit*, що теж є опосередкованою заявкою на визнання з боку ЄС міжнародної правосуб'єктності цих земель [620, р. 33–55].

Шотландська економіка пов'язана з ЄС більшою мірою, ніж економіка будь-якого іншого британського регіону: понад 40% (або 11,5 млрд фунтів) торгового обороту території припадає на країни ЄС. Отже, втрати від розриву для Шотландії будуть дуже болісними. Одна із найважливіших причин, з якої 2014 р. шотландці не підтримали незалежність, – небезпека розриву з ЄС, оскільки у Брюсселі тоді дали зрозуміти, що незалежна Шотландія не отримає членства в об'єднанні автоматично. З тієї ж причини 2016 р. у Шотландії на референдумі більшість жителів (62% тих, хто проголосував) висловилися за збереження членства в ЄС [211]. Утім, навряд чи керівництво ЄС, а тим більше лідери держав-учасниць підтримуватимуть ідеї, що загрожують порушенню територіальної цілісності Великої Британії.

Зазначене спонукає уряд Великої Британії до поступок в автономії місцевого самоврядування та управління. Нескладно спрогнозувати, що відповідні процеси зумовлюють необхідність модернізації чинної системи місцевого самоврядування та управління у Великій Британії.

Внутрішній організації та розподілу влади в органах місцевої влади у Франції властиві дві особливості. По-перше, статус кожної категорії таких органів влади (комун, департаментів, регіонів) визначено уніфікованими правовими нормами. Це означає, що у Франції, на відміну від більшості інших держав-учасниць ЄС, єдина організаційно-управлінська модель діє на всій території країни, за винятком заморських департаментів і територій, Корсики, Ельзасу і Мозеля, Парижа, Ліона та Марселя. По-друге, публічна влада на місцях зосереджена переважно в руках відповідного виборного посадовця, тобто мера – у комунах, президента генеральної ради – у департаментах, президента регіональної ради – у регіонах [600, р. 89–129].

Характерні для Франції організація і діяльність органів місцевого самоврядування та управління подібні президентській формі правління на загальнонаціональному рівні. Проте на відміну від першої демократичної

муніципальної системи, запровадженої у Франції ще в 1789 р., безпосередньо громадяни обирають лише членів муніципальної ради. Нового мера обирають зі свого складу новообрані муніципальні збори. Однак самому меру належить особливе становище у муніципальному житті, що є наслідком підтримки і просування державою фігури мера як головного електорального та адміністративного агента паризьких міністерств (із часів правління Бонапарта до періоду Третьої Республіки мера обирав центральний уряд).

З інституційної точки зору влада мера мало чим обмежена: «на місцевому рівні демократична система у Франції функціонує у протилежний до наведеного спосіб: вважається, що муніципальні збори обирають мера, проте насправді мер домінує над муніципальною радою. Хоча рішення мають прийматися спільно дорадчим органом та головою виконавчої влади, часто саме останній зосереджує у своїх руках всю владу, натомість рада має тільки право схвалення та протесту» [583, р. 17]. Потужний правовий статус мера і, після прийняття законів про децентралізацію, аналогічне положення президентів генеральних рад і регіональних рад нагадують впливову позицію, яка на національному рівні належить Президентові Республіки. Правовий статус посади останнього є результатом інституційних реформ за часів П'ятої Республіки [441, с. 112–113].

У Франції мер обирається на 6 років. Це значно довший термін, ніж в інших розвинутих індустріалізованих країнах, де такий строк зазвичай становить 4 роки (наприклад, у Данії, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Великобританії та Швейцарії). У своєму дослідженні стосовно мерів французьких міст із населенням понад 15 тис. мешканців упродовж 1945–1983 рр. Гарро дійшов висновку, що в середньому термін перебування мера на посаді становить 9 років [552, р. 34].

У понад третині муніципалітетів, досліджуваних вченим, за останні 40 років при владі змінилося по 2–3 мери. Така майже безмежна тривалість перебування на посаді досить довго вважалася законною, вбачалася поширеною практикою і навіть отримувала схвалення громадян. Французькі мери можуть залишатися на посадах пожиттєво. Револьюційний дух і принципи Великої Французької Револьюції 1789 р.,

що акцентували важливість контролю над потенційно надмірною владою мерів, сьогодні, на думку французьких дослідників, здаються забутими.

Порівняно з іншими західними моделями французька модель місцевого самоврядування та управління практично не акцентує уваги на ефективності свого функціонування. Натомість у період із 50-х до 70-х рр. XX ст. у Західній Європі відбулося декілька хвиль аналізу, дискусій та успішних чи невдалих реформ, перш ніж це питання зачепило нові демократії Центральної і Східної Європи в 1990-х рр. Упродовж останніх 40 років країни Південної Європи, здебільшого під впливом французької моделі (Франція, Іспанія, Греція, Італія), зберігали ту саму територіальну структуру, що характеризується надзвичайно високим рівнем роздробленості. У цих державах переважна більшість муніципалітетів або «відмирають», або штучно вцілили за рахунок зовнішніх дотацій, щоб зберегти залишки демократії [441, с. 108–124].

Міським урядам (*communautes urbaines*) у Франції властива певна недосконалість. Їх діяльність реалізується на територіях, що не збігаються із територією агломерацій, яку швидко займають зростаючі міста-метрополії. Їм бракує законодавчо закріпленого надмуніципального статусу для того, щоб мати змогу вирішувати міжмуніципальні конфлікти, суперечки і проблеми, спричинені небажанням центральної влади та більш дрібних одиниць місцевого самоврядування співпрацювати з такими містами-метрополіями [460, с. 227].

Аналіз наукової літератури та експертної думки призводить до висновку про те, що щось серйозно і систематично заважає проведенню справжніх, комплексних реформ місцевого самоврядування та управління у Франції. У цьому сенсі різні національні політичні лідери та успішні урядовці покладалися на одну й ту саму магічну формулу: «провести успішну децентралізацію» так, ніби рух реформ місцевого самоврядування та управління, започаткований у 80-х рр. XX ст., було кимось рішуче та безжально зупинено.

Зазначена ситуація має серйозні історичні причини, коріння яких сягає самої суті зародження Французької Республіки та умов її становлення, передусім бажання бути сильною і сучасною як єдина неподільна нація. Однак сьогодні дещо

заблокована конфігурація значною мірою є наслідком альянсу між управлінською елітою вищого рівня та представниками класу аристократії, що мають спільні інтереси стосовно збереження нинішнього ладу [441, с. 123–124; 302, с. 23–33].

Результати виборів до Національного зібрання Франції у червні 2017 року та формування нового уряду започаткували запровадження нової моделі вищої та центральної ланки публічної влади у Франції. Наведене дає змогу спрогнозувати можливу модернізацію системи місцевого самоврядування та управління у Франції, перед якою так само нагально, як і перед центральною владою, постали проблеми дефіциту бюджетних коштів, ефективності публічної влади та її підзвітності громадянському суспільству, абсорбції потужних потоків мігрантів із Сирії та країн Магрибу тощо [460, с. 228].

Заслуговує на увагу вітчизняних законодавців та експертів і система органів громад в Австрії. До неї належать: 1) громадська рада, яка є спільним представницьким органом і обирається за пропорційною системою на основі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; 2) правління громади (міська рада), а в містах, що мають самостійний статус, – міський сенат; 3) бургомістр, який обирається громадською радою (ст. 117 Федерального Конституційного Закону). Сферу компетенції громади становлять її власні повноваження і повноваження, делеговані їй Федерацією або урядом землі [590, р. 100–270].

Варто зауважити, що навіть у межах своєї автономії громади не мають суттєвих власних повноважень, натомість згідно зі ст. 119 Федерального Конституційного Закону наділені делегованими повноваженнями. Завдання, які виконують громади (автономні або делеговані функції), належать до повноважень федеральних або земельних органів, які прямо передають ці функції громадам, керуючись федеральними і земельними законами.

Відповідно до первинної ідеї федералізму розподіл повноважень стосується лише федерації та її складових частин, на той час як інші територіальні та адміністративні одиниці перекладають свої функції на другий рівень розподілу через звичайні закони. Однак якщо за федеральними або земельними законами

неможливо передати повноваження громадам, що іноді трапляється, такі закони вважаються неконституційними, хоча й залишаються в силі, доки Конституційний суд не скасує їх згідно з австрійською системою перегляду Конституції. У будь-якому випадку громади в Австрії не можуть діяти на власний розсуд без офіційного дозволу [441, с. 73–85].

Всі функції та повноваження громад в Австрії мають адміністративний характер, оскільки громади не наділені ні законодавчими, ні судовими повноваженнями. До їх адміністративних повноважень належить насамперед надання публічних послуг і прийняття розпоряджень. Під останніми треба розуміти загальні адміністративні акти, які ґрунтуються на законі, однак не мають його сили, розвиваючи лише положення закону, а також право громад вживати відповідних заходів адміністративного примусу та санкцій, які відповідають звичайним законам [471, с. 324–337].

Варто зауважити, що в особливих випадках громади в Австрії також можуть обмежити доступ до користування приватною власністю або позбавити її. Утім, закони, якими керуються громади та їх органи у правозастосовній діяльності такого роду, повинні відповідати суспільним інтересам, бути необхідними і доцільними. Однак у будь-якому випадку громади мають бути готовими до судового оскарження зазначеної діяльності [460, с. 229–230].

Згідно з чинними конституційними актами у Швеції, як і у більшості інших унітарних держав світу, є два різновиди публічної влади – державна влада та місцеве самоуправління. Публічна влада здійснюється на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому. На національному рівні державну владу здійснюють такі державні органи, як Риксдаг (однопалатний парламент), уряд, міністерства та різні спеціалізовані державні агентства.

На регіональному рівні державна влада у Швеції здійснюється в межах адміністративних одиниць державного управління – ленів, які очолюють губернатори та регіональні збори. Губернатор лєну призначається урядом Швеції, його кандидатуру затверджує Король на 6 років. Тобто лєни є представниками уряду Швеції і на регіональному рівні та безпосередньо йому підконтрольні.

Найважливіша функція ленів – розробка і реалізація програм регіонального розвитку та координація взаємодії державних і муніципальних органів влади на регіональному рівні [441, с. 128–129].

Місцевий рівень публічної влади представлений громадами та комунами. Шляхом прямих виборів населення обирає членів ради – уповноважених муніципалітету, які потім формують інші органи муніципальної влади в муніципалітеті. Самоврядні органи місцевого рівня (муніципалітети) не підпорядковані регіональним (ландстингам), але активно із ними співпрацюють, самостійно визначаючи напрями такої співпраці. Нині в країні діють 290 муніципалітетів на місцевому рівні та 20 муніципальних округів на регіональному рівні [559, р. 46–48].

Правове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування становлять Конституція Швеції, базовий Закон про місцеве самоврядування 1991 р. і деякі акти виборчого, податкового та галузевого законодавства, які регулюють окремі аспекти компетенції, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, а також їх відносини з органами державної влади.

Муніципалітети та муніципальні округи можуть відрізнятися як за площею, так і за кількістю населення. Наприклад, найбільший за площею муніципалітет Кіруна (Kiruna) (19 447 км²) розташовано на півночі Швеції, а найменший муніципалітет Сундбюберг (Sundbyberg) (9 км²) – неподалік від Стокгольма. За кількістю населення найбільшим шведським муніципалітетом є Стокгольм, в якому майже мільйон мешканців. Найменшу кількість населення зареєстровано в муніципалітеті Бьурхольм (Bjurholm), де мешкає приблизно 2,6 тис. осіб [460, с. 231].

Чисельність мешканців майже половини муніципалітетів країни перевищує 15 тис. осіб, у решті кількість населення становить понад 100 тис. осіб. Така нерівномірність характерна також і для муніципальних округів. Юрисдикція частини муніципальних органів поширюється приблизно на 200–300 тис. мешканців. Найбільшим за кількістю населення є муніципальний округ Стокгольмського лену, в якому зареєстровано понад 1,85 млн осіб [571, р. 57–79].

У Законі про місцеве самоврядування Швеції наведено фундаментальні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування. По суті, цей Закон визначає лише основи організації місцевого самоуправління, надаючи при цьому муніципальним органам влади широкі можливості для самостійного вирішення його завдань. Дія цього Закону рівною мірою поширюється як на муніципалітети, так і на муніципальні округи. У Законі про місцеве самоврядування передбачено поділ Швеції на муніципалітети та муніципальні округи, наведено поняття мешканця муніципального утворення, визначено основні повноваження та організаційну структуру місцевих органів влади, особливості фінансового управління тощо [460, с. 231–232].

Для Швеції характерним є високий рівень самостійності органів місцевого самоуправління у вирішенні законодавчо закріплених за ними завдань. Сьогодні органи державної влади Швеції намагаються зменшити обсяг власних повноважень на місцях на користь органів місцевого самоуправління. Основну відповідальність у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, екології передбачено на рівні муніципальних утворень. У цих сферах держава здійснює загальне законодавче регулювання та частково надає фінансування у межах системи державних трансферів і вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень [441, с. 129–130].

Якщо більш детально досліджувати основні повноваження органів влади муніципалітетів, що становлять перший рівень місцевого самоуправління у Швеції, можна виокремити такі питання: соціальний захист населення; дошкільна, початкова та середня освіта; первинна система охорони здоров'я (муніципальні поліклініки); пожежна охорона; житлово-комунальне господарство; землекористування; цивільна оборона та захист навколишнього середовища; будівництво; громадський транспорт і зв'язок; спорт і молодіжна політика; культура та мистецтво; благоустрій і догляд за подвір'ями, вулицями та парками; енергетичне планування; співпраця місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів) [441, с. 130].

До повноважень влади муніципальних округів, що становить другий рівень місцевого самоуправління, належать питання охорони здоров'я у країні. Згідно із Законом про охорону здоров'я та медичне обслуговування відповідальність за роботу амбулаторних і стаціонарних установ охорони здоров'я покладено на муніципальні органи. Уся територія Швеції поділена на шість регіонів, у кожному з яких розташовано регіональні лікарні, що надають будь-які види послуг. Муніципальні округи надають також стоматологічне обслуговування громадянам до 20 років [460, с. 232–233].

Крім зазначених повноважень, до компетенції влади муніципальних округів належить також вирішення питань муніципальної промисловості та торгівлі, середньої професійної медичної освіти, вищої освіти у народних університетах, діяльності спеціальних установ для людей із затримкою інтелектуального розвитку та співпраці місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів). Питання громадського транспорту і зв'язку належать до спільного відання із муніципалітетами [502, с. 56].

У разі прийняття муніципальними органами влади рішень, які виходять за межі їх компетенцій, згідно із Законом про місцеве самоуправління кожен мешканець муніципального утворення має право оскаржити такі рішення муніципального утворення в суді. Главою 10 Закону про місцеве самоуправління передбачено право на оскарження рішень муніципальних органів влади в адміністративному суді першої інстанції, яким є адміністративний суд відповідного лену. Таке право належить кожному мешканцю муніципального утворення, зареєстрованому на його території. Це досить поширена практика, що є важливим інструментом впливу населення на діяльність місцевої влади [460, с. 233].

Законодавство Швеції не наводить єдиного переліку питань, вирішення яких належить до виключної компетенції органів місцевого самоуправління. Усі повноваження, покладені на муніципальні утворення парламентом чи урядом, мають імперативний характер і визначені у Законі про місцеве самоуправління, а також у спеціальних законах, що належать до тієї чи іншої сфери управління і за допомогою яких здійснюється розподіл повноважень та предметів відання між

різними рівнями влади. Крім того, реалізація деяких повноважень муніципалітетів і муніципальних округів не має обов'язкового характеру. Тобто крім обов'язкової компетенції у Швеції є факультативна компетенція муніципальних утворень.

Треба зазначити, що нинішня система місцевого самоврядування Швеції побудована на основі адміністративно-територіального поділу країни і має два рівні – регіональний та місцевий. Органам місцевого самоврядування Швеції властивий високий рівень автономії, зокрема вони мають власні джерела доходу та наділені повноваженнями визначати розміри податку на доходи фізичних осіб.

Особливістю фінансового забезпечення місцевого самоуправління Швеції є те, що основна частина витратної частини бюджетів муніципальних утворень відшкодовується за рахунок доходів від муніципальних податків. Таким чином, залежність муніципальних бюджетів від зовнішніх джерел фінансування значно скорочується, оскільки фінансова забезпеченість муніципальних утворень здійснюється за рахунок прив'язки муніципальних бюджетів до системи муніципальних податків і підвищення економічної значущості останніх [441, с. 134–135].

Одиниці децентралізації Угорщини знаходяться на двох рівнях, і відношення між одиницями цих двох рівнів не є ієрархічними. Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. розрізняє самоврядування комун, що їх також називають поселеннями в офіційних перекладах текстів, та районів. Самоврядування комун включає в себе села (що їх часом перекладають як комуни), міста (які інколи перекладають як містечка), територіальні представництва округів та райони міст-столиці. Округ є одиницею територіального самоврядування. Місто-столиця має статус комуни та одиниці територіального самоврядування водночас.

Самоврядування комун, включно з містом-столицею та округами, разом називається органами місцевого самоврядування. Одиниці двох рівнів органів місцевого самоврядування є рівними між собою, що означає, що будь-яка вищість чи підпорядкування між ними не дозволяється; проте завдання та обов'язки, яких вимагає закон, можуть відрізнятися залежно від їхнього розміру, населення та інших особливостей, передбачених законом.

Законом 1990 р. № LXV і Законом 1994 р. № LXIII було визнано права муніципалітетів на самоврядування і трансформовано всю систему державного управління: від місцевих рад центрального підпорядкування із комуністичних часів до автономних, обраних у демократичний спосіб муніципальних органів самоврядування. Нова система реалізувала принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, підписаної членами Ради Європи, та історичні традиції угорського національного державного управління [474, с. 47–51].

У рамках місцевих органів самоврядування послідовними правовими діями було утворено дворівневу – на основі історичних традицій – систему, в якій муніципалітети (села, містечка/міста) є основними одиницями системи, на той час як округи формують середній рівень. Між цими двома рівнями немає жодної ієрархії, оскільки вони наділені різними обов'язками. Деякі міста мають права округів та діють і як муніципалітети, і як округи [566, р. 343–384].

Столиця Угорщини – Будапешт, який удев'ятеро більший від другого за величиною міста Дебрецена, має особливий правовий статус зі своєю власною дворівневою системою місцевого самоврядування. Ця система складається із органів самоврядування Будапешта і місцевих органів самоврядування 23 районів столиці. За цією системою районні органи управління виконують роль і функції муніципальних органів самоврядування незалежно від органів управління всією столицею [603, р. 241–247].

Вимоги щодо структурних фондів Європейського Союзу підштовхнули до створення 7 статистичних регіонів, які не мають такої організаційної форми, як обрані чи призначені керівники або адміністративний персонал. Крім того, між муніципалітетами та округами в Угорщині заплановано наявність середнього рівня, але його ще не було запроваджено.

Муніципальні органи управління в Угорщині мають імперативні та факультативні обов'язки щодо надання послуг відповідно до переліку, наведеного у Законі про місцеві органи самоврядування, та визначеного парламентом. Імперативні обов'язки можна поділити на дві категорії: основні завдання, обов'язкові для кожного поселення в Угорщині незалежно від розмірів

муніципалітету та кількості його населення, і функції, делеговані згідно із законодавством як імперативні для великих поселень [441, с. 152–153].

Найвпливовішими суб'єктами у процесі прийняття рішень на місцевому рівні є рада представників, комітети, мер і керівник адміністративної служби або нотаріус. Основні права та повноваження покладено на представницький орган, який може делегувати повноваження комітетам, меру, місцевим органам самоврядування меншин та органам управління районів, а також визначає та організовує процедури дій за допомогою постанов.

Мер уособлює представницький орган та застосовує владу за його допомогою. Він або вона також відповідає за виконання місцевої політики і вирішує місцеві та державні адміністративні завдання. Мер користується правами роботодавця стосовно віце-мера, керівника адміністративної служби та голів місцевих органів самоврядування. Представницький орган призначає керівника адміністративної служби за результатами відкритого конкурсу. Керівник адміністративної служби керує поточними справами офісу місцевого органу самоврядування та користується правами роботодавця стосовно державних службовців, найнятих для роботи в офісі [460, с. 239].

Особливим суб'єктом місцевого самоврядування в Угорщині є місцеві органи самоврядування меншин. Меншини в Угорщині розпорошені по країні, тому система їх місцевого представництва не може брати за основу систему територіальних одиниць. Етнічні та національні меншини в Угорщині мають право формувати свої місцеві органи самоврядування за допомогою особливої виборчої процедури. Муніципальні ради повинні отримати згоду місцевих органів самоврядування меншин для прийняття рішень, які стосуються освітніх та культурних інтересів меншин тощо [441, с. 154–156].

Закон про місцеві органи самоврядування меншин визнає право окремих осіб обирати свою ідентичність, так вибір ідентичності є абсолютно вільним і конфіденційним. Кандидати можуть висувати свою кандидатуру, а виборці – голосувати на виборах для меншин без необхідності підтвердження приналежності

до етнічної чи національної меншини, яку вони представляють і за яку голосують [610, р. 343–384].

Єдиною найважливішою реформою місцевого самоврядування в Угорщині було запровадження системи демократичного місцевого управління у 1990 р. Відбулася заміна попередньої комуністичної системи із високим рівнем централізації з боку Комуністичної партії новим інституційним утворенням, яке мало бути демократичнішим, ефективнішим і спроможним урівноважити владу центрального рівня управління.

Спроможність місцевого самоврядування вимагає певного рівня загальноприйнятої легітимності. Прийняття місцевого самоврядування як політичної установи є передумовою стабільного місцевого самоуправління. Запровадження системи місцевого самоврядування в Угорщині та подальше її удосконалення – як заплановане, так і незаплановане – сформували спроможність демократичного самоврядування на субнаціональному рівні [441, с. 160–161; 484].

На початку 90-х рр. XX ст. в усіх республіках Балтії функціонувала дворівнева система місцевого самоврядування, проте до наших днів вона збереглася лише в Латвії. На сьогодні в Естонії та Литві запроваджено однорівневу систему місцевого самоврядування. В Естонії колишній другий рівень системи місцевого самоврядування – районні (окружні) органи місцевого самоврядування – було скасовано відповідно до Закону про упорядкування округів, що почав діяти із 17 жовтня 1993 р. У Литві колишні органи місцевого самоврядування першого рівня було скасовано, а колишній другий рівень – районні органи місцевого самоврядування – став єдиним у системі місцевого самоврядування [611, р. 316–330].

Разом із тим процеси спрощення системи і структури місцевого самоврядування в республіках Балтії призвели й до подрібненості територіальних громад. Так, на початку 2016 р. в Естонії налічувалося 213 муніципалітетів, у Литві – 60, а в Латвії – 110 муніципалітетів і 9 міст [502, с. 9–27]. При цьому в республіках Балтії, після вступу їх до ЄС, очевидними залишаються демографічні проблеми, а

саме – тенденція до сталого зменшення кількості населення та посилення процесів урбанізації [460, с. 243].

Компетенція органів місцевого самоврядування в республіках Балтії відповідає завданням і функціям місцевого самоврядування в ЄС.

При визначенні розподілу функцій між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, приватним сектором і неурядовими організаціями у республіках Балтії повною мірою діє принцип субсидіарності: найкращі моделі та інструментарії вирішення проблем застосовуються на найнижчому рівні, найближчому до людей. Жодне завдання не вирішується на більш високому рівні, ніж це необхідно [462; 510, р. 165–215].

У деяких органах місцевого самоврядування запроваджено Комплексне та системне управління якістю і Стандарт ISO 9000. Популярними є такі елементи «Нової моделі управління суспільством» (НМУС) в органах місцевого самоврядування країн Балтії: зосередженість на типі керівництва, здійснюваному власниками підприємств, і стилі управління, притаманному приватному сектору; децентралізація державного управління і громадських послуг; приватизація, забезпечення виконання, регулювання продуктивності та прозорість/підзвітність; конкуренція і право вибору; поліпшення управління людськими ресурсами; впровадження інформаційних технологій; гнучкість; орієнтованість на споживача; залучення громадян до прийняття рішень [460, с. 280].

Представницьким органом місцевих громад у республіках Балтії є місцеві ради. Відмінність між формуванням муніципальних і районних рад у Латвії полягає у такому: до складу перших входять депутати, обрані шляхом прямого голосування, а до складу других – особи із числа голів муніципальних рад. Голова ради обирається таємним голосуванням із числа депутатів відповідної ради простою більшістю голосів. У країнах Балтії немає мерів, які прямо обираються населенням [441, с. 166–167].

Діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування у республіках Балтії регламентується статутами. В Латвії зміст статутів органів місцевого самоврядування, що визначають організацію роботи місцевих рад, має

відповідати Закону «Про органи місцевого самоврядування» і зразкам статутів, схвалених Кабінетом Міністрів.

Формою діяльності місцевої ради у Латвії є її засідання, а також робота постійних комітетів/комісій. Засідання ради проводяться принаймні раз на місяць і мають бути відкритими для громадськості. Рішення може бути прийнято, якщо на засіданні присутні більше половини депутатів. Якщо законом не встановлено інше, рішення муніципальних рад ухвалюються простою більшістю голосів депутатів. Рішення ради має бути доведено до відома кожного жителя згідно з процедурами, регламентованими статутами органів місцевого самоврядування. Рада обирає членів постійних комітетів із числа своїх депутатів. Ці комітети готують питання до розгляду на засіданнях ради, подають доповідь/пояснювальну записку з питань, що належать до їх компетенції, контролюють роботу місцевих підприємств і організацій, перевіряють проекти бюджету тощо. Два постійні комітети – фінансовий і соціальний, з питань освіти та культури – є обов’язковими для кожного органу місцевого самоврядування. Інші постійні комітети може бути засновано або запроваджено згідно зі статутами органів місцевого самоврядування. Кожна асоціація виборців чи політична організація має бути представлена у кожному комітеті пропорційно результатам виборів до ради. Кожен депутат має бути членом принаймні одного комітету. Члени комітету обирають його голову, за винятком фінансового комітету, який очолює голова ради. Рада може засновувати комісії чи робочі групи, до складу яких входять депутати і жителі муніципалітету [441, с. 166–168].

Голова місцевої ради у Латвії контролює її роботу, координує розгляд питань у комітетах, представляє місцеве самоврядування у всіх його компетенціях, підписує угоди та інші юридичні документи від імені органу місцевого самоврядування. Голова місцевої ради є штатним працівником органу місцевого самоврядування – посадовою особою місцевого самоврядування. Упродовж терміну перебування на цій посаді він не має права здійснювати іншу оплачувану діяльність, за винятком наукової, педагогічної або творчої. За пропозицією голови рада призначає виконавчого директора, відповідального за діяльність закладів,

підприємств та організацій, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Виконавчий директор не може бути депутатом. Якщо орган місцевого самоврядування не призначає виконавчого директора, голова ради виконує його обов'язки. Посада виконавчого директора є обов'язковою в органах місцевого самоврядування, якщо на відповідній території проживає понад 5 тис. осіб.

Закон Латвійської Республіки «Про органи місцевого самоврядування» не встановлює обмежень щодо формування структури публічної адміністрації для органів місцевого самоврядування в Латвії. Адміністрації у великих і малих містах зазвичай поділені на департаменти та секції, але у більшості сільських муніципалітетів такого поділу немає, оскільки їх штат часто не перевищує 5–7 працівників. Кожен заклад або підприємство системи місцевого самоврядування має власну внутрішню структуру управління [611, р. 316–330].

Упровадження реформ органів місцевого самоврядування залишається одним із найважливіших завдань трансформаційного періоду для республік Балтії. Принципами реформи органів місцевого самоврядування є демократизація і децентралізація управління; незалежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду; свобода дій у межах закону; незалежність місцевих бюджетів; застосування економічних (а не командних) методів управління [460, с. 247].

На нашу думку, республіки Балтії як важливий компонент ЄС та надійні зовнішньополітичні партнери України наразі не лише засвідчують успіх модернізації системи місцевого самоврядування та управління, а й демонструють приклад належної імплементації цінностей і принципів ЄС щодо розбудови владоспроможного місцевого самоврядування та ефективної територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Наведений приклад балтійських держав набуває важливого значення для України у контексті вступу в дію із 1 вересня 2017 р. укладеної ще 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр. [437; 465].

Організаційна структура органів місцевого самоврядування в Литві зазнавала змін у результаті пошуків оптимальної моделі, яка забезпечує найкращу реалізацію компетенцій місцевого самоврядування: ідеться про застосування і моністичної, і дуалістичної моделей компетенцій. Згідно з моністичною моделлю, усі владні повноваження місцевого самоврядування зосереджуються у виборній раді, яка, отже, виступає органом, що приймає рішення, а також виконує функції виконавчої влади, скеровуючи та контролюючи діяльність місцевих адміністративних підрозділів та їхніх працівників. Ця модель характеризується системою секторальних комітетів, кожен із яких відповідає як за прийняття рішень, так і за процес їхньої реалізації (скеровуючи та контролюючи місцеву адміністрацію у відповідній сфері). У рамках дуалістичної моделі влада теж зосереджується в руках виборної місцевої ради, але виконавчий орган є інституціоналізованим. Він несе відповідальність за виконання завдань місцевого самоврядування шляхом здійснення керівництва та контролю над місцевою адміністрацією. Місцевий орган виконавчої влади може бути представленим індивідом (мер) або колегіальним органом [593, р. 389–417].

У період з 1990 по 2015 рр. в Литві використовувалися чотири моделі муніципальної організаційної структури [606, р. 389–416]:

Дуалістична модель, що включає муніципальну раду та два виконавчі органи, до складу яких не мають права входити члени муніципальної ради (1990–1995 рр.). У такій системі «двовладдя» виникають конфлікти через боротьбу за владу між муніципальною радою та її головою, з одного боку, і виконавчими органами та підрозділами муніципальної адміністрації, що підкоряються цим органам, з іншого боку.

Моністична модель, що включає муніципальну раду та два виконавчі органи, до складу яких входять виключно члени муніципальної ради (1995–2003 рр.). У 1995–2000 рр. муніципальним радам було дозволено обирати одну з двох таких моделей: з одноосібним виконавчим органом або з одноосібним та колегіальними органами виконавчої влади, до складу яких входили тільки члени муніципальної ради. У рамках останньої моделі мер муніципалітету наділявся подвійною чи навіть

потрійною роллю: голови міської ради, голови одноосібного органу виконавчої влади, голови колегіального органу виконавчої влади (правління).

Дуалістична модель, що включає муніципальну раду та одноосібний орган виконавчої влади (керівника адміністрації) (2003–2014 рр., модель вдосконалено в 2008 р.). Відповідно до рішення Конституційного суду від 24 грудня 2002 р., організацію органів місцевого самоврядування було змінено в 2003 р. Відносини між муніципальною радою та органом виконавчої влади було засновано на принципах верховенства муніципальної ради над органом виконавчої влади та підзвітності останнього такій раді. До компетенції муніципальної ради входило прийняття рішень; підпорядкований та підзвітний їй одноосібний виконавчий орган відповідав за реалізацію прийнятих радою рішень та/або безпосередньо законів і законодавчих актів, прийнятих на підставі законів, за умови, що такі дії не мають підпорядковуватися рішенням муніципальної ради.

Дуалістична модель, що включає муніципальну раду, мера та одноосібний виконавчий орган (з 2015 року). Основна відмінність від попередньої моделі – у розширених повноваженнях мера.

Отже, з 2003 року Закон «Про місцеве самоврядування» утверджує верховенство обраних місцевими жителями представницьких органів влади над органами виконавчої влади. Права та обов'язки органів влади реалізуються муніципальними радами та мерами (з 2015 року), права та обов'язки державного адміністрування – муніципальними радами та мерами, виконавчими органами та муніципальною адміністрацією, а державні послуги забезпечуються муніципальними бюджетними установами та підконтрольними суб'єктами. Муніципальна адміністрація, а також інші установи й заклади муніципалітету формуються муніципальною радою та є підзвітними їй [460, с. 248–250].

Муніципальна рада обирається постійними жителями муніципалітету шляхом демократичних виборів. Вибори проводяться раз на чотири роки. Залежно від кількості мешканців, до складу муніципальної ради входить від 15 до 51 члена муніципальної ради. З 2011 р. право висувати кандидатури на виборах до муніципальної ради мають не лише політичні партії, але й постійні жителі

муніципалітету. До 2014 р. мерів обирали муніципальні ради. Дебати та дискусії щодо прямих виборів мера велися в Литві з 1998 р. У червні 2014 р. було прийнято поправки до Закону «Про місцеве самоврядування», після чого в 2015 р. пройшли перші прямі вибори на згадану посаду [594, р. 389–418].

Досвід країн із високим рівнем децентралізації показує, що система місцевого самоврядування є ефективною тоді, коли на найнижчому рівні державної адміністрації відповідним органам надано широкі права. Чіткий та стабільний розподіл функцій між різними рівнями влади має дуже важливе значення для системної взаємодії між рівнями влади та ефективного надання державних послуг. Функції органів місцевого самоврядування визначають його внутрішню організацію. Рада муніципалітету відповідає за створення муніципального виконавчого органу та муніципальної адміністрації, створення муніципальних установ та підприємств. Муніципальні ради затверджують максимально допустиму кількість посад в установах місцевого самоврядування. Кількість членів муніципальної ради переглядається відповідно до закону та оголошується Центральною виборчою комісією Литовської Республіки перед кожними муніципальними виборами. На кінець 2014 р. налічувалося близько 1500 членів муніципальних рад та близько 14 тисяч працівників муніципальних адміністрацій (понад 6700 державних службовців та 7200 контрактних працівників); загальна кількість службовців державних і муніципальних органів влади та установ складала 72 тис. (Управління державної служби 2015). Централізовану державну службу регулює Міністерство внутрішніх справ, тож органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження щодо визначення посад, обсягу виплат, компенсацій та доплат для державних службовців [460, с. 250].

Муніципальна рада призначає голову староства (кар'єрний працівник державної служби). Вносилися пропозиції стосовно того, щоб не лише мери, а й голови старостів обиралися на прямих виборах. Однак це суперечило б конституційній нормі про розділення представницьких та виконавчих органів та розподіл повноважень між муніципальними органами влади. Зокрема, йдеться про підпорядкування голови староства – професійного політика – муніципальній

посадовій особі на державній службі – керівнику адміністрації. Уряд прагне підвищити ефективність діяльності голів старостів: покращити розробку програм організаційної ефективності, процедури щорічного планування; посилити аспект відповідальності й звітності перед громадою; зробити державні послуги більш доступними. Такі кроки не є нововведенням: починаючи з 2007 р. впроваджується Концепція внутрішньої децентралізації місцевих муніципалітетів. Мета Концепції – підвищити самостійність старостів та їхніх голів, забезпечуючи тим самим тісніший зв'язок між місцевою владою та місцевими жителями та реалізацію принципу субсидіарності в місцевому самоврядуванні [606, р. 389–416].

Через велику кількість та масштаб делегованих функцій роль органів місцевого самоврядування полягає не в прийнятті політичних рішень стосовно справ на ввіреній їм території, а в реалізації на території муніципалітету низки визначених процедур. Адміністрації місцевого самоврядування значною мірою інтегрувалися із державними адміністраціями через збільшення кількості делегованих державою функцій.

У Литві муніципалітет є одиницею адміністративного поділу території держави. Громада мешканців муніципалітету має право на самоврядування, гарантоване державою та здійснюване обраною постійними мешканцями муніципальною радою, а також виконавчими та іншими муніципальними організаціями та установами, створеними муніципальною радою та підзвітними їй. При оцінці місцевого самоврядування в Литві треба спиратися на взаємопов'язані моделі компетенцій органів місцевого самоврядування, завдань та взаємодії різних рівнів влади. Моністична модель компетенції та модель уніфікації завдань ведуть до моделі відокремлення, тоді як дуалістична модель компетенцій та модель подвійних завдань тяжіє до інтеграційної моделі. У Литві переважає остання, хоча можна помітити й риси інших моделей [460, с. 251–252].

Сильний мер може зменшити фрагментацію, спричинену традиційною системою комітетів у раді, що призводить до секторалізації в діяльності органів місцевого самоврядування та відсутності системної координації дій на місцевому рівні. У минулому мер, оскільки формально його обирала рада радою, перебував у

формальній залежності від неї. Згідно з новою моделлю, у питанні прийняття рішень прерогатива належить муніципальній раді; роль обраного мера, хоча він і розпоряджається наданою йому владою, може полягати в здійсненні політичного та адміністративного керівництва. Роль мера як політичного лідера закріплено інституційним чином, оскільки одночасно є головою ради. Таким чином, мер має можливість визначати питання, що розглядаються радою та її комітетами. Здійснюване мером політичне керівництво доповнюється адміністративними обов'язками: функціями керівництва муніципальною адміністрацією та контролю над нею. Варто зазначити, що в стосунках між радою та мером може існувати напруга, якщо політична партія, яку представляє мер, не отримує більшість місць у раді.

У цій моделі існує ризик виникнення асиметрії та диспропорції в балансі влади виборних місцевих рад та мерів. Мер може сконцентрувати у своїх руках політичне та адміністративне керівництво, а місцева рада – опинитися в другорядній ролі, якщо взагалі збереже частину колишнього впливу на фоні змагання політичних гравців та їхніх опонентів за вплив на мера. Місцеве самоврядування треба розвивати систематично. Важливим фактором, що визначає належну реалізацію інтересів громади, є оптимальний розподіл повноважень у сфері державного управління, прав та обов'язків між муніципальними представницькими та виконавчими органами, а також іншими муніципальними структурами. При загалом чіткому розподілі функцій між різними рівнями влади бракує недвозначного закріплення компетенцій за інституціями місцевого самоврядування. Відповідно, немає точної вказівки на те, що за делеговані завдання відповідальність несе виключно адміністрація муніципалітету, оскільки місцевий орган виконавчої влади та рада муніципалітету не мають впливу на них та контролю над ними. Перед будь-якими подальшими суттєвими змінами доцільно було б ініціювати пілотний проект на зразок тих, які організовуються лабораторіями інновацій (аналогічно до того, як це було зроблено при передачі функцій) [606, р. 389–416].

Нині Іспанія поділена на 17 автономних громад, кожна з яких має власні політичні та відомчі структури. З'явилися нові регіональні суб'єкти, процес розвитку яких ще не завершено. Наприклад, процес деволюції в Іспанії певною мірою конфліктує із логікою взаємодії між регіональними та місцевими органами влади, згідно з якою перші завжди мають пріоритет, оскільки одним із найважливіших конституційних проектів є консолідація і посилення автономних громад. Лише через 20 років після переходу до демократії настав час для місцевої влади. Відбуваються реформи, місцева влада поступово звільняється від колишніх обмежень [441, с. 70–83].

Структура влади в автономних громадах аналогічна структурі державного управління на центральному рівні: Законодавча асамблея, що обирається за пропорційною системою, Урядова рада, наділена виконавчими та адміністративними повноваженнями, та голова Урядової ради, кандидатуру якого обирає Асамблея та схвалює Король. Голова Урядової ради підзвітний Асамблеї. Конституція визначає обсяг повноважень і функціональних обов'язків, що покладаються на кожний із цих органів [593, р. 77–103].

На початку ХХІ ст. процес делегування обов'язків автономним громадам майже завершився. Однак навряд чи буде розроблено уніфіковану модель формально однорідних регіональних урядів, що застосовуватиметься на всій території. Країна Басків, Каталонія, Андалузія та, меншою мірою, Галісія, імовірно, ніколи не погодяться з рішеннями, які пропонують однорідність, намагаючись запровадити «асиметричний» федералізм. Навіть якщо буде досягнуто формальної однорідності, суттєві структурні та соціально-економічні відмінності призведуть до розбіжностей між регіонами. Спосіб, у який кожен регіональний уряд розпоряджатиметься власними ресурсами та визначатиме інституційний формат, а також успішність здійснення ним тиску на центральний уряд визначатиме остаточний результат процесу деволюції [507, р. 143–167].

Діяльність місцевої влади урегульовано конституцією дуже незначною мірою. Пріоритет надавався регіональному питанню, а не місцевому. Конституційні положення обмежуються визнанням незалежності, необхідної демократичної

організації (організаційної структури) та принципу фінансової достатності (ст. 137, 140, 141, 142) [224]. Утім, це неможна вважати чимось характерним винятково для іспанської системи – в Європі немає традиції детально регулювати місцеві питання у конституції, тому становище місцевих урядів виявилось відносно слабким [441, с. 77–83].

Деякі експерти пояснюють наведене як результат відсутності місцевого лобіювання до прийняття конституції, що вимагало би надання спеціального статусу цьому рівню влади. Утім, перші кроки місцевих урядів мали надзвичайний успіх не лише у створенні адміністративних і політичних структур, а й у забезпеченні основної інфраструктури та державних установ [460, с. 254–255].

Іспанська система територіальної організації публічної влади за часів авторитарного режиму була прикладом надзвичайної централізації влади, але процеси демократичного перетворення та консолідації створили потужну політичну децентралізовану асиметричну модель, сприятливу для нових регіональних органів влади (автономних громад). Водночас наслідки свідчать, що ці нові гравці схильні до розробки централістичних моделей, які певною мірою репродукують колишню централізацію. На іспанській сцені старий конфлікт між центральними та регіональними органами влади наразі перейшов у регіональну/місцеву площину. Місцеві уряди нині адресують свої вимоги новим регіональним урядам, намагаючись змусити їх прийняти нову угоду, що забезпечить другий крок до децентралізації шляхом делегування повноважень від автономних громад місцевим органам влади [460, с. 73–74].

Також треба звернути увагу, що у ХХІ ст., особливо останнім часом, для Іспанії, так само, як і для іншої колишньої морської метрополії – Великої Британії, дедалі більшої актуальності набуває проблема прагнення регіональних еліт Каталонії, Країни Басків, Андалузії та Галісії отримати не лише більше автономії, а й реалізувати свої заявки на незалежність. Так, на 9 вересня 2014 р. Каталонія виступила з ініціативою провести референдум щодо незалежності. Вже 27 вересня того ж року Конституційний суд Іспанії визнав неконституційність цього референдуму. Отже, політичні еліти Каталонії задовольнилися в 2014 р.

результатами консультативного опитування щодо політичного майбутнього цієї автономії, але не відмовилися від ідеї проголошення незалежності Каталонії від Іспанії. Це робить проблему регіонального управління в Іспанії однією із найбільш актуальних і чутливих [593, р. 77–103].

Наведені етапи, ймовірно, не отримали повномасштабного розвитку в усіх муніципалітетах. Неоднорідність Іспанії на регіональному та місцевому рівнях робить будь-яке узагальнення майже неможливим. Утім, це може стати належним керівництвом у розумінні тенденцій реформування місцевого урядування в Іспанії [506, р. 197–220].

Найважливішим кроком на шляху децентралізації в Польщі було прийняття нової Конституції 1997 р., згідно зі ст. 15 якої «територіальна організація Республіки Польща забезпечує децентралізацію державної влади». Нова Конституція також гарантує право на територіальне самоуправління на рівні громад і, крім того, створює можливості для виникнення інших одиниць самоврядування. Безпосередньо місцевому самоврядуванню було присвячено гл. 7 Конституції Республіки Польща [314, с. 106–110].

Після прийняття нового Основного закону та парламентських виборів 1997 р. у Польщі реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації отримали друге життя. Зокрема, після парламентських виборів праве крило польського політикуму консолідувалося і зрештою впровадило реформу державного управління від 1 січня 1999 р., спрямовану на завершення процесу децентралізації. Саме тоді було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств. Замість них утворено 16 органів урядової адміністрації, підпорядкованих Прем'єр-міністрові. Потім було ліквідовано 287 державних адміністрацій та утворено 372 одиниці місцевого самоврядування на рівні повіту [155]. Власне, під час другого етапу реформи і було утверджено сучасну систему місцевого самоврядування Польщі [441, с. 146–147].

Адміністрація провінцій несе відповідальність за економічний і цивілізаційний розвиток регіону, а також визначає стратегію цього розвитку. До сфери повноважень адміністрації регіонів належать освіта (у тому числі її

університетський сектор), медицина, соціальна допомога, модернізація сільських районів, водні ресурси, дороги і транспорт, громадська безпека, боротьба із безробіттям та використання місцевого ринку праці.

Збори, або ж асамблея воєводства, яка обирається на 4 роки шляхом загального голосування, є представницьким органом регіону, його легіслатурою. Роботою асамблеї керує президент асамблеї. Виконавча влада належить комітету, що обирається асамблеєю. Виконавчим комітетом керує маршалек, якого обирають із числа членів асамблеї (це не обов'язково має бути маршалек асамблеї). Органи самоврядування провінцій не є у будь-чому вищими за органи самоврядування округів чи громад і не контролюють їх. Усі органи місцевого самоврядування в Польщі не супідрядні між собою та формально рівні [442, с. 37–44].

Асамблея воєводства голосує за місцеві устави (правові акти), які діють на території провінції. Органи самоврядування провінцій підконтрольні Прем'єр-міністрові та губернатору з питань відповідності закону прийнятих рішень.

Губернатор провінції представляє центральний уряд у воєводстві та несе відповідальність за впровадження рішень уряду у воєводстві. За кількома винятками державна адміністрація на рівні провінції підпорядковується губернатору провінції. Губернатор може делегувати управління певними справами, що належать до його компетенції, органам територіального самоврядування. Губернатори провінцій призначаються Прем'єр-міністром, який контролює відповідність їх рішень чинному законодавству провінції. Губернатори провінцій можуть вводити в дію місцеві устави (правові акти), дія яких є обов'язковою на території всього воєводства [441, с. 147–148].

Жителі округів (повітів) формують органи самоврядування так само, як і жителі громад. Округи виконують завдання, співмірні із завданнями органів самоврядування провінцій. Округи також можуть передавати зацікавленим громадам завдання, вирішення яких належить до їх повноважень, на основі відповідної угоди. Законодавчим і контролюючим органом округу є рада, що обирається на 4 роки шляхом загального голосування. Виконавчим органом є комітет, очолюваний службовцем, якого традиційно називають старостою.

Діяльність округів щодо відповідності закону контролюють Прем'єр-міністр і губернатор провінції [585, р. 234–249].

Отже, можна стверджувати, що реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади у Польщі, тобто факт децентралізації державних функцій, є найголовнішим досягненням польських президентів і урядів, починаючи із 1989 р. Ця реформа відбулася у два етапи: 1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні громад (гмін) у 1989–1990 і подальших роках і розвиток владоспроможності та матеріально-технічної і фінансової бази гмін; 2) утвердження другої, третьої ланок місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності в Польщі на рівні повітів (районів) і воєводств (областей).

Суть децентралізації державної влади в Польщі полягала насамперед у передачі завдань, компетенцій та повноважень, фінансових активів і коштів із центрального (вищого) рівня на територіальний (рівень самоврядування). Відповідно громадам було надано самостійний правовий статус і передано право власності. Громади захищали це право насамперед через суди. Одночасно було визначено джерела доходів гмін, забезпечено їх наповнення та створено нову диференційовану систему субсидій і соціального захисту населення.

Крім того, було прийнято Закон про територіальне самоврядування, згідно з яким асамблеї провінцій представляють громади жителів цих провінцій. Такі асамблеї виконують три основні функції: 1) представляти громади у зв'язках з органами центрального державного управління; 2) створювати майданчики для обміну досвідом у сфері самоврядування і, за необхідності, також забезпечувати функції посередництва між громадами і центральною владою; 3) здійснювати контроль та аудит діяльності виконавчих комітетів, а також комунальних підприємств і організацій [460, с. 147–149].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що система органів місцевого самоврядування є інституційною основою конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу. Вона являє собою

функціонально зумовлену, визначену конституціями і законами систему виборних (представницьких) і похідних від них органів і посадових осіб місцевого самоврядування, метою діяльності яких є вирішення питань місцевого значення, організаційне забезпечення функціонування територіальних громад (гмін, комун тощо) та їх комунікацій з іншими місцевими громадами та із державою, в особі центральних органів виконавчої влади.

У свою чергу, основними елементами систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу є виборні ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з числа службовців місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

Узагальнивши територіальну організацію та систему органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, а також проаналізувавши локальні форми безпосередньої демократії в країнах ЄС, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. Система місцевого самоврядування кожної держави-учасниці ЄС має власну історію та особливості, повноваження та відповідальність, але всі ці держави будують свою систему муніципального управління на дотриманні вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. Сила і вплив органів місцевого самоврядування в різних державах-учасниках ЄС відображають ступінь демократизму чинного політичного режиму. Ці органи виникли і розвивалися як протидія абсолютної влади центру. Згодом система формування органів місцевого самоврядування була демократизована й ці органи стали найбільш масовими та наближеними до населення. Сьогодні істотними ознаками системи місцевого самоврядування в цих країнах є їх універсальна виборність та значна самостійність у вирішенні місцевих питань.

3. Розглянуто дві основні форми участі в демократичних процесах: пряму демократію та партисипативну демократію. Ми розрізняємо ці поняття з

практичною метою, хоча багато дослідників вважають пряму демократію частиною партисипативної демократії. Оскільки кожна форма демократії передбачає партисипацію, треба визнати, що ми маємо справу з досить умовною відмінністю, яка постійно зазнає змін залежно від соціальної практики. І пряма демократія, і партисипативна передбачають залучення громадян, що не є виборними особами, до прийняття рішень або їхню участь у процесах прийняття рішень за рамками основних виборних органів місцевого самоврядування (наприклад, місцевих рад та міських голів).

Відмінності між прямою демократією та партисипативною демократією можна пояснити на прикладі затвердження формальних рішень, а також взяття відповідальності за рішення. Партисипація включає громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні, але в цілому не веде до прийняття остаточних офіційних рішень. Консультації, громадські слухання, збори, участь у спілках споживачів при муніципальних підприємствах та дорадчих органах зазвичай не завершуються прийняттям формальних рішень. І навпаки: більшість традиційних форм прямої демократії (наприклад, референдуми та збори громадян) передбачають остаточне затвердження рішень. Як пряма демократія, так і партисипативна демократія розглядаються як загальновідомі елементи демократичного управління.

У держав-учасниць ЄС є багато різних інструментів місцевої демократії, що складається з різних форм прямої та партисипативної демократії. Універсальних форм участі немає, хоча існують деякі загальні риси і тенденції, адаптовані країнами на різних рівнях управління.

4. Вважаємо, що сьогодні місцевий референдум має репутацію важливого інструменту в боротьбі проти свавільного зовнішнього втручання та бездіяльності органів місцевого самоврядування в тих чи інших питаннях. Референдум дає громадянам відсутні раніше можливості для захисту статусу муніципалітету, виступає засобом мобілізації місцевого населення проти загроз місцевій ідентичності чи трансформацій, вберігає місцеве населення від надто важкого фінансового тягаря. Багато об'єднаних перед цим муніципалітетів було розділено за рішенням місцевого референдуму. З іншого боку, багато муніципалітетів

зберегли свій інтегрований статус завдяки тому, що місцевим жителям вдалося відстояти його попри бажання частини громади або місцевої еліти поділити муніципалітет на частини.

Припускаємо, що консультативний референдум можна розглядати як «прямую демократію». Незважаючи на слабку формальність рішень, він змушує місцеве самоврядування діяти у схвалений громадянами спосіб.

5. Європейський Союз не має особливих традицій прямої участі громадян в ухваленні рішень політичного характеру. Протягом багатьох десятиріч вона здійснювалася – відповідно до логіки класичної міжнародної організації – через представників урядів держав-членів. Зі зростанням впливу Європейського Союзу на правопорядок країн-членів очевидним став дефіцит демократії. Для виправлення ситуації з одного боку було розширено повноваження Європейського парламенту, що із суто консультативного органу перетворився на важливого гравця в рамках європейського законотворчого процесу, а з іншого – перш за все в останні роки – було посилено роль національних парламентів. Останнім відведено місце в Лісабонському договорі – їм надано широкі права на отримання інформації та надання консультацій, а також посилена роль у процесі перевірки дотримання принципів субсидіарності.

6. Сформульовано, що Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів:

- Первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади/комуни/муніципалітети).
- Місцеве самоврядування здійснюється через систему органів (ради/асамблеї, мер/бургомістр, виконавчі органи).
- Місцеве самоврядування здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями.

У багатьох державах-учасниках ЄС згідно з конституціями цих держав для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції муніципалітети/громади можуть об'єднуватися на основі угод у союзи громад.

7. Для держав-учасниць ЄС територіальна організація публічної влади слугує оптимальним способом легітимації на конституційному рівні взаємодії між

центром і регіонами, а також вирішення питань місцевого значення, серед яких: забезпечення децентралізації (Польща), пошуку балансу в розвитку федералізму (Австрія, Німеччина), розв'язання проблем автономізації (Велика Британія, Данія) та регіоналізму (Іспанія, Італія, Франція), надання доступних публічних послуг і розбудова мереж «приязних місцевих адміністрацій» (Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція), здійснення бюджетного вирівнювання тощо. Тобто територіальна організація публічної влади в Євросоюзі – це історично, географічно та культурно зумовлена й визначена в конституціях і законах усталена практика розвитку територій і громад (наприклад, гмін чи комун), яка забезпечує унікальні просторові якості розвитку конституційних моделей місцевого самоврядування в кожній із 28 країн-учасниць ЄС.

8. Останні тенденції в дискусіях щодо місцевого самоврядування й політичні зміни в цій сфері свідчать про розширення значення партисипації в місцевій демократії. Досвід багатьох країн вказує на те, що реформатори поточної системи місцевого самоврядування ведуть пошуки найкращого поєднання взаємодоповнюючих процедур представницької демократії та партисипативної демократії (включно з прямою демократією). Через процес розосередження влади й повноважень феномен участі є багатовекторним і досить складним. З'явилося чимало нових інституцій місцевого самоврядування, які надають послуги місцевому населенню чи справляють вплив на місцеве життя; їх характеризують різні підходи до питання партисипації. Подекуди участь, орієнтована на місцеве самоврядування, доповнюється участю в нових інституціях, що мають власні законодавчо визначені статус і місце в системі місцевого самоврядування.

9. На місцевих виборах тип виборчої системи є важливим через її вирішальний вплив на те, як визначатиметься політична спільнота та як обрані посадовці ставитимуться до округів, громад та суспільних інтересів. У багатьох сучасних мегаполісах при виборі відповідної виборчої системи важливо брати до уваги питання етнічного, релігійного і гендерного різноманіття.

Сформульовано основні переваги місцевих виборів порівняно із загальнодержавними:

- Барометр національних політичних тенденцій (місцеві вибори важливі через їхню роль у широкій всенародній демократії).
- Визначають, що важливо для більшості виборців.
- Процес демократизації (місцеві вибори можуть бути використані як перший крок на шляху до демократизації країни).
- Залучення меншин (місцеві вибори можуть дозволити меншинам на загальнодержавному рівні відчувати своє залучення до національного політичного життя на місцях).
- Розвиток національної партійної системи.

10. Досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цікавим для України з огляду оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн заснована на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загальновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

11. Продемонстровано, що в усіх державах-учасниках ЄС існує широкий спектр поглядів щодо найоптимальнішого розміру адміністративно-територіальної одиниці для ефективного надання послуг своїм громадам. Оптимальний розмір в основному залежить від вид послуг, за який відповідальна місцева влада. Ми дотримуємося чіткої позиції щодо того, що місцева влада занадто малої територіальної громади є передумовою для її слабкості та неефективного функціонування, в той час як місцева влада занадто великої громади може бути громіздкою та відірваною від самої громади. Результати нашого дослідження свідчать, що в наших умовах оптимальний розмір — між 400 000 та 600 000 мешканців.

12. Зауважено, що у багатьох країнах світу інструменти прямої демократії пов'язані з численними бар'єрами та обмеженнями. До них відносяться: короткі терміни збирання підписів; вимога надавати розлогу документацію для перевірки підписів; вимога високого кворуму, яка обмежує можливість отримання достовірного результату голосування; необов'язкові до виконання рішення, які створюють підґрунтя для різних тактичних маневрів та маніпуляцій, котрі, врешті-решт, ставлять під сумнів легітимність (прямої) демократії.

13. Система органів місцевого самоврядування є інституційним підґрунтям конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і Україні. Вона являє собою функціонально зумовлену, визначену конституціями і законами систему виборних (представницьких) і похідних від них органів і посадових осіб місцевого самоврядування, метою діяльності яких є вирішення питань місцевого значення, організаційне забезпечення функціонування територіальних громад (гмін, комун тощо) та їх комунікацій з іншими місцевими громадами та із державою, в особі центральних органів виконавчої влади.

У свою чергу, основними суб'єктами систем органів місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС є виборні ради та голови територіальних громад (комун, гмін, міст тощо) і виконавчі органи (уряди) цих органів, сформовані з числа службовців місцевого самоврядування. Особливості ж видів систем органів місцевого самоврядування зумовлюються специфікою типів конституційних моделей органів місцевого самоврядування в країнах, що входять до Європейського Союзу, виокремлених нами попередньо (англо-саксонська, романо-германська, французька, скандинавська і ін.), та залежать від цілей, завдань і функцій місцевого самоврядування та балансів і протиріччя між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях, закріпленими насамперед у конституціях і конституційних актах відповідних європейських країн.

14. Питання історії та сучасності територіальної організації публічної влади в державах-учасниках ЄС містять приклади вдалих законодавчих рішень і позитивних практик запровадження децентралізації, корисних для сучасних

реформ територіальної організації публічної влади та реформ місцевого самоврядування в Україні. Наведені в цьому розділі позиції та положення підтверджують думку про те, що адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС, система їх місцевого управління та самоврядування, децентралізація публічно-правових, у тому числі й бюджетно-фінансових відносин між центром і регіонами, будуть вдалим і завершеними за певних умов. А саме: соціальної актуальності для існування конкретної моделі територіальної організації публічної влади у державі; врахування історичних, національних, культурних, географічних, військових і інших умов для збереження існуючої моделі територіальної організації публічної влади у державі, чи для її реформування; ознайомлення з кращими зарубіжними правотворчими і правозастосовними практиками удосконалення територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, а також міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, та їх адаптована інсталяція в національне державотворення. У цьому сенсі, для реалізації відповідних реформ в Україні варто зважити й на досвід територіальної організації та функціонування публічної влади у Австрії, Німеччині, Іспанії, Угорщині, країн Балтії і т.д.

РОЗДІЛ 4

ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

4.1. Територіальна організація публічної влади в Україні та основні напрями її вдосконалення

Розглядаючи територіальну організацію публічної влади, насамперед є сенс визначити, що собою представляє публічна влада.

О. Сушинський вважає, що основою публічної влади є ідея контролю як необхідність реалізації прав і свобод людини і громадянина посередництвом виконання державновладних та муніципальновладних функцій та повноважень [422, с. 27].

І. Мінаєва запропонувала таке бачення публічної влади – це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави [436, с. 17].

Публічна влада виступає у двох формах: державна влада та влада місцевого самоврядування. Обидві форми мають наступні ознаки:

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- об'єднання підвладних за територіальною ознакою;
- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;

- безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [436, с. 18].

Для державної влади притаманні певні особливості: державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дій, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність особливих органів (суд, прокуратура, служба безпеки, армія).

Влада місцевого самоврядування характеризується наступними особливостями: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць; її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість [436, с. 19].

Слід зазначити, що для місцевих органів публічної влади в Україні територіальна основа діяльності визначається адміністративно-територіальним устроєм. Так, для Верховної Ради, Ради міністрів і республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим територіальною основою є виключно територія автономії. Територіальною основою місцевих державних адміністрацій є територія відповідних адміністративно-територіальних одиниць України (областей, районів, міст Київ і Севастополь). Територіальною основою органів місцевого самоврядування є територія відповідних областей, районів, міст,

районів у містах, селищ, сіл [182, с. 159]. «Саме адміністративно-територіальний устрій є територіальною основою організації органів місцевої публічної влади, і одночасно є підґрунтям її децентралізації. Тому питання удосконалення системи адміністративно-територіального устрою набувають особливо важливого значення у сучасних умовах конституційної, муніципальної, бюджетно-фінансової та адміністративної реформ. Водночас варто визнати, що сучасний адміністративно-територіальний устрій вже не дає відповіді на політичні та соціально-економічні виклики, що сформувалися в Україні. Для формування конституційно-децентралізованої держави в першу чергу має бути удосконалена територіальна основа організації місцевої публічної влади» [182, с. 160; 6; 4].

За твердженням В. Федоренка, «територіальний устрій, по суті, є територіальною організацією публічної влади у державі» [444, с. 541].

Загальновідомо, що розрізняють два основних типи територіального устрою: політико-територіальний та адміністративно-територіальний. Перший тип передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він притаманний федеративним державам (Австрії, ФРН та ін.), «регіональним державам» (Італія) та державам зі значною кількістю національно-територіальних автономій (Іспанія, Велика Британія та ін.). Другий тип передбачає внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він характерний для унітарних держав (Польщі, країнам Балтії, Україні та ін.) [444, с. 542; 2].

За визначенням В. Федоренка, «адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави, що характеризується її внутрішнім поділом на складові – адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, в яких утворюються і функціонують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування» [444, с. 542].

Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль у функціонуванні системи місцевого самоврядування. Кожна ланка місцевого самоврядування має власну територію або територіальну сферу діяльності, власні особливі місцеві інтереси, пов'язані з відповідною специфікою розвитку

адміністративно-територіальних одиниць, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей [288, с. 72; 26].

На думку вченого практика В. Куйбіди, поняття адміністративно-територіального устрою включає в себе систему територіальної локалізації (закріплення на території) управлінських функцій держави, виражених у державній регіональній політиці засобами державного, регіонального і місцевого управління, структурами самоврядування та закріплених у відповідних законодавчих актах з чітким розподілом управлінських функцій і повноважень [5, с. 71].

У загальних рисах, як вважає Б. Калиновський, можна розглядати адміністративно-територіальний устрій як «систему внутрішньої територіальної організації держави, відповідно до якої формується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується місцева публічна влада та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави» [183, с. 129].

У наукових джерелах трапляється визначення поняття територіальної основи місцевої публічної влади, під якою розуміють сукупність елементів системи адміністративно-територіального устрою держави, в межах яких функціонує місцева публічна влада. Вона також включає сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування, а саме формування та склад території, на рівні яких здійснюється самоврядування, межі й статус цих територій, порядок їхнього встановлення та зміни [17, с. 147]. Отже, на думку Б. Калиновського, «елементи системи адміністративно-територіального устрою держави є складовою територіальної основи місцевого самоврядування, але саме поняття територіальної основи є ширшим – включає правовий статус територій, їхній склад, порядок їхнього встановлення як основи місцевого самоврядування, визначення меж та порядок зміни територій» [183, с. 130].

Адміністративно-територіальний поділ України був сформований у 20-х–30-х роках ХХ століття без належного урахування комплексу чинників (наявності ресурсів, виробничого потенціалу, густоти населення). На

сьогоднішньому етапі розвитку України у реформуванні адміністративно-територіального устрою мають бути враховані історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, а також етнічні й культурні традиції, що забезпечить збалансованість і соціально-економічний розвиток громад і територій [182, с. 161–162; 203].

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, потрібно розглянути статті Конституції України, які визначають конституційну основу адміністративно-територіального устрою (АТУ) України та повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що діють на різних рівнях АТУ. Згідно зі ст. 132 Конституції [230] територіальний устрій держави ґрунтується на засадах:

- єдності та цілісності державної території;
- поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій та ін.

Тут варто вказати також основні принципи територіального устрою України:

- Принцип територіального верховенства (суверенітету) держави, який впливає зі ст. 1 і 2 Основного Закону, які визначають суверенність України і передбачають, що державна влада в Україні здійснюється відповідно до Конституції та законів України системою відповідних державних органів на всій території України.

- Принцип єдності та цілісності території передбачає, що складові території України – адміністративно-територіальні одиниці – перебувають між собою у нерозривному зв'язку, та визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України.

- Принцип непорушності державного кордону, який впливає зі ст. 2 Основного Закону, згідно якого територія України є недоторканною, а її межі встановлені державним кордоном.

– Принцип централізації та децентралізації проявляється в тому, що за центральними органами держави Конституцією та законами України закріплено право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання усіх сфер суспільного та державного ладу, а обов'язок захисту суверенітету і територіальної цілісності України визначено Конституцією як найважливішу функцію держави, справу всього Українського народу (ст. 17).

Успіх децентралізації місцевого самоврядування неможливий без модернізації адміністративно-територіального устрою України. Адже починаючи з 1991 р., кількість сільського населення в Україні зменшилася на 2,5 млн. осіб, а сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць [444, с. 544; 384].

Згідно із преамбули «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», в Україні на теперішній час утворені та діють близько 12 тис. територіальних громад, у понад 6 тис. громад кількість жителів становить менше 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менше 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше 500, у більшості із них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [233].

Принцип збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

Поняття «регіон» визначено у Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. Відповідно до положень ст. 1 цього Закону «регіон» – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [380]. З урахуванням розвитку ситуації на Сході України та в Автономній Республіці Крим проблема законодавчого забезпечення сталого і збалансованого розвитку регіонів залишається досить релевантною.

– Принцип народного суверенітету, який визначає, що виключно народ України

– має право вирішувати питання територіального устрою України. Згідно зі ст. 73 Основного Закону громадянам України гарантовано право вирішувати питання зміни території України шляхом проведення обов'язкового всеукраїнського референдуму.

– Принцип унітаризму, який визначає форму територіального устрою України.

Згідно ст. 2 Основного Закону Україна є унітарною державою.

Принцип системності територіального устрою України закріплений у ст. 133.

Основного Закону, згідно якого територіальний устрій України має певну систему, що складається з адміністративно-територіальних одиниць, пов'язаних між собою структурними і функціональними зв'язками [444, с. 545–546].

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим згідно ст. 133 Основного Закону України [230]:

- Автономна Республіка Крим, області та міста зі спеціальним правовим статусом – Київ і Севастополь;
- Райони, міста республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення;
- Міста районного значення, селища, села.

Статтею 133 Конституції України також визначено вичерпний склад одиниць-елементів першого рівня системи адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Проте у цій статті немає прямої норми, що кожен із названих вище суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею. У Конституції відсутні також загальні підходи щодо формування адміністративно-територіальних одиниць (АТО) та основні вимоги, яким мають відповідати ці АТО. Як зазначає Анатолій Ткачук, «для певного розуміння системи АТУ та визначення АТО треба спробувати

застосовувати принципи логіки і тлумачити кожну норму в контексті сукупності інших норм Конституції. Наприклад, частина 2 ст. 133 містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які «входять» до складу України. Це знову ж таки Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. У цих двох частинах однієї статті вже має місце певна суперечність. За логікою частини 2 ст. 133 міста Київ та Севастополь належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є АРК та області, а із контексту частини 1 цієї ж статті міста принаймні виглядають як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області. Тобто можна припустити, що міста Київ та Севастополь поєднують статус регіону та статус міста. Проте, знову ж таки, це лише припущення» [426, с. 40–42].

Реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади – це конкретний крок у напрямку подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини та громадянина, їх практичною реалізацією.

В останні роки Україна здійснила поступові системні трансформаційні зміни у сфері територіальної організації влади. 1 квітня 2014 року Урядом України схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [382; 383; 59] та розроблено план заходів із її реалізації [351]. Основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади й створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи розпочалися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Міське самоврядування як найбільш наближений до громадян рівень публічної влади, що вирішує щоденні питання їх життєзабезпечення, надає їм широке коло соціальних та управлінських послуг, створює сприятливі умови життя і розвитку людини, має здійснюватися на всій території України. Забезпеченню

цього сприятиме закріплення у ролі однієї із засад адміністративно-територіального устрою держави принципу повсюдності та формування нової адміністративно-територіальної одиниці – громади [57; 399].

Як зазначає О. Батанов, саме територіальна громада є тією силою, яка здатна, по-перше, до саморозвитку, самоорганізації та саморегуляції, по-друге, покликана здійснити якісну трансформацію як самої себе, так і всього суспільного організму. Саме така спільнота пересічних мешканців сіл, селищ і міст у результаті взаємних комунікацій, які мають системоутворюючий характер, об'єктивно спроможна виробляти характерні інтереси та реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [313, с. 41].

О. Батанов стверджує, що «територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства і правової держави в Україні. Територіальна громада – це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану суперсистему, яка складатися із багатьох інститутів і асоціацій людей... Ступінь розвитку місцевого самоврядування залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження її складових – різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – ось шлях до того, щоб вільний розвиток кожного ства умовою вільного розвитку усіх» [313].

Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність і функціональне призначення місцевого самоврядування (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському й конституційному механізмі), що повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування, у тому числі й Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно з якою «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи... Це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні... Існування

органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» (Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування) [313].

Нині вже зроблено кроки зі створення законодавчого підґрунтя реформування територіальних громад. У 2014 р. прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [377], що надав правову основу для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [344], який визначив основні умови об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, порядок ініціювання та утворення об'єднаної територіальної громади, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Реалізація цього закону забезпечуватиме:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для вдосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Право територіальних громад на добровільне об'єднання у процесі децентралізації публічної влади та здійснення місцевого самоврядування є природним правом і процесом. Відповідний процес повністю узгоджується із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 10 органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та у межах закону створювати консорціуми з іншими органами

місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [313].

Реалізація подальших кроків щодо реформування територіальних громад потребує розроблення і прийняття нормативних актів для практичної реалізації його положень. Зокрема, для вирішення завдання формування дієздатних територіальних громад необхідно визначити критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їхньої матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на рівні громади. З цією метою 8 квітня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Методикою визначено умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення й схвалення перспективного плану формування територій громад [282; 125; 158; 257]. Одним з основних положень Методики є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу [320].

Неможливо не погодитися з С. Серьогіною, що однією із передумов формування дієздатних територіальних громад і реалізації різноманітних місцевих інтересів є визначення широкої сфери відання муніципальної влади, здатної забезпечити справжню самодіяльність, самоврядування та самоконтроль громад. Кожна держава визнає за територіальними громадами та створюваними ними органами муніципальної влади певний обсяг компетенції з урахуванням своїх політико-правових, соціально-економічних, національно-культурних традицій та реалій. З огляду на це має відбутися посилення функціональної ролі територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також визначатися законом розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей на основі принципу субсидіарності [313].

Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, оскільки чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління

побудована згори донизу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Це означає, що чинний адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування.

Аргументом на користь проведення реформи є також те, що інтегрування України до Європейського Співтовариства ставить питання про відповідність адміністративно-територіального устрою держави європейським принципам організації управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

Виділяють три рівні місцевого самоврядування: перший рівень – територіальні громади (села, селища і міста), другий рівень – райони і третій рівень – області. Але М. Баймуратов наголошує на тому, що потрібно розуміти, що після реформи всі суб'єкти місцевого самоврядування будуть трансформовані, особливо перший рівень. Він зазначає, що тут ми матимемо справи вже не із старими територіальними одиницями, а з об'єднаними територіальними громадами, що виникли у процесі добровільного об'єднання територіальних громад, сіл, селищ, міст на основі нового Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно зі ст. 3 цього Закону суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При цьому об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською. Ці положення фактично ставлять такі об'єднані громади у центр і адміністративно-територіальної реформи, і муніципальної реформи [313, с. 52; 84; 118; 124; 339].

Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи постає також і у зв'язку з останніми подіями на сході України, коли через окупацію частини території виникла необхідність змінювати межі адміністративно-територіальних одиниць і запроваджувати особливий режим управління на окремих територіях для забезпечення їхньої життєдіяльності.

Аналіз Розділу 9 Конституції України «Територіальний устрій України» [230] дає підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у системі територіального устрою, не визначає рівнів адміністративно-територіального устрою та не встановлює вимог, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці різного рівня. Навіть більше, до системи адміністративно-територіального устрою відносяться одиниці, які за юридичним визначенням належать до різних категорій законодавства: області, райони – дійсно є категоріями адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста – категоріями містобудування. Нечіткість правових норм розділу 6 створює проблеми для реалізації інших правових норм Конституції, що визначають принципи формування та діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях. Тут виникає складність щодо реалізації права на місцеве самоврядування. Адже замість простого припису, що місцеве самоврядування реалізується у межах адміністративно-територіальної одиниці, ст. 140 дає означення місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Питання управління районами в містах належить до компетенції міських рад».

Крім цього, є ще два суперечливі положення, які визначені у ст.ст. 118, 119 [230], а саме: «Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) «Виконання Конституції та законів України, ... 2) Законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян». Фактично орган виконавчої влади за цими формулами є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі й органами місцевого самоврядування. У цій статті порушено головні принципи розподілу повноважень: не можна ефективно

здійснювати контроль органом, залежним від суб'єкта контролю; не може державний орган виконувати повноваження, делеговані органом місцевого самоврядування, адже саме держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями. Саме тому ці статті (118,119,133,140) уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційним Судом України, який поступово через свої рішення намагається виправити помилки законодавця [426, с. 42–45].

Отже, територіальною основою здійснення місцевими державними адміністраціями місцевої публічної влади є області, райони, міста Київ та Севастополь та райони в цих містах.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року в ст. 1 [358] містить визначення адміністративно-територіальної одиниці, а саме: область, район, місто, район у місті, селище, село.

За рівнями організації місцевого самоврядування можна виділити дві основні групи елементів системи адміністративно-територіального устрою: населені пункти (міста, селища, села) і території (області та райони) [163].

Населені пункти (міста, селища і села) є так званим «первинним» рівнем місцевого самоврядування – в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий основоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада. Через недостатню обґрунтованість критеріїв розселення велика кількість поселень досить умовно зарахована до міських чи сільських.

До міських населених пунктів належать міста та селища міського типу, до сільських – села та селища. В основу поділу поселень на міські та сільські покладені відмінності в характері матеріального виробництва. Розвиток міських поселень пов'язаний з потужністю, спеціалізацією та розміщенням промислових підприємств, об'єктів будівництва й транспорту; розвиток сільських поселень – з використанням землі та розміщенням сільськогосподарського виробництва [163].

Згідно з державними будівельними нормами «Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень» (ДБН 360-92) передбачена така типологія міст України за чисельністю населення: малі (до 50 тис. осіб), середні (50–250 тис.

осіб), великі (250–500 тис. осіб), значні (500 тис. – 1 млн осіб), найзначніші, або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб) [211].

Селищна форма розселення характерна не лише для міського, а й сільського населення України. Проміжне становище між містами та сільськими поселеннями займають селища міського типу. Сучасні проблеми сільського розселення залежать від позиції держави щодо шляхів вирішення селянського й земельного питання.

Так, Б. Калиновський зазначає, що, «виходячи зі змісту принципу субсидіарності та прийняття Україною курсу на децентралізацію для забезпечення права територіальних громад на місцеве самоврядування, територіальною основою здійснення місцевої публічної влади органами місцевого самоврядування має бути визначено місто, район у місті (з населенням більше ніж 250 тис. осіб), селище, село» [183, с. 135].

А. Павлюк виділяє основні проблеми системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовлюють необхідність його реформування:

- Надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями. Більшість одиниць базового рівня не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Згідно європейським тенденціям територіально-адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку.

- Деградація системи сільського розселення та прискорена депопуляція населення в малих сільських радах. У більшості територіальних громад не утворено виконавчих органів сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені.

- Невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу. Більшість сільських

громад дотаційні, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі.

- Складна й ієрархічно невпорядкована структура адміністративно-територіального устрою: наявність у складі адміністративно-територіальних одиниць інших одиниць цього ж рівня, розривність території адміністративно-територіальних одиниць; нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці.

- Законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; існування таких адміністративно-територіальних одиниць як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах.

- Відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення частини меж таких одиниць без урахування місцевих географічних та інших факторів, відсутність відповідних картографічних матеріалів [320].

Згідно зі ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначається територіальний устрій держави. Отже, цим Законом можна було б визначити вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, встановити їх ієрархію та пов'язати базову адміністративно-територіальну одиницю із ст. 140, визначивши її просторовою основою територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування. Звичайно, не зникає проблема дуалізму природи місцевих державних адміністрацій та їх конфліктності із органами місцевого самоврядування. Але цю конфліктність також можна мінімізувати через комплексне застосування частини 6 та 9 ст. 118 Конституції України щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації. Проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що розпочалося у 2014 році на основі створення об'єднаних територіальних громад на добровільній основі, є гарною ілюстрацією того, що конституційні норми, які частково критикувалися експертами, не стали на заваді реформі. Створені ОТГ по суті стали територіальною

основою спроможного місцевого самоврядування базового рівня – адміністративно-територіальною одиницею. Тепер потрібно лише впорядкувати на рівні закону всю систему адміністративно-територіального устрою України [426, с. 42–45; 126].

Отже, реформування територіальної організації влади на рівні районів та областей потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших. Необхідно також прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо.

Для успішного здійснення реформи адміністративно-територіального устрою України необхідно створити системне законодавчо-нормативне забезпечення та чіткий алгоритм проведення реформи [320; 177].

Крім того, потрібно зауважити, що вже зроблено ряд кроків з інституційного забезпечення проведення реформи:

- визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи – це Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратор реформи децентралізації в особі віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено Експертну раду з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європейського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

- Указом Президента України від 3 березня 2015 р. створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка має запропонувати в першочерговому порядку внесення змін до Конституції, від яких

залежить процес реформ у місцевому самоврядуванні та децентралізації. Ці зміни забезпечать правову основу для низки необхідних законодавчих актів щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади тощо;

– Урядом оголошено про створення Регіональних офісів з упровадження реформи децентралізації, які стануть «містком» між центральною та місцевою владою й допоможуть у налагодженні зворотного зв'язку в ході проведення реформи, дозволять налагодити тісну комунікацію між територіальними громадами, урядом та парламентом. Такі офіси проводять роботи з роз'яснення суті та особливостей реформи [320].

Варто також зазначити, що урядом України затверджений План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки [350]. План заходів створює законодавчі та інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади. Це дозволяє визначити такі необхідні завдання і заходи для подальшого реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади у 2019–2021 роках як:

– Формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня; розроблення рекомендацій щодо сучасних вимог та європейських стандартів адміністративно-територіального устрою районного рівня та ін.).

– Передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності (розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція); розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету

Міністрів України проекту Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція).

- Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування.

- Формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування.

- Упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

- Розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів (розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» щодо забезпечення представництва громадян в раді громади, а також територіальних громад – в районних та обласних радах та ін.) [350].

Підсумовуючи, потрібно відмітити, що еформування територіальної організації влади і оптимізації адміністративно-територіального устрою є складним та масштабним процесом, який має на меті упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращення якості та доступності публічних послуг населенню, призупинення деградації сільських територій та стале й фінансово спроможне місцеве самоврядування.

У результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади основою нової системи місцевого самоврядування стали об'єднані територіальні громади, які утворилися на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад. У населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, формуються органи самоорганізації населення, які входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

При проведенні реформи важливо використати досвід інших країн – сусідів України та держав-учасниць ЄС, що успішно здійснили реформу систем територіального управління.

4.2. Місцева демократія та конституційні форми її реалізації в Україні

Активізація громадської активності вже тривалий час є пріоритетним напрямком реформування місцевого самоврядування європейських країн. Для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Розглянемо основні характеристики ефективної системи місцевого самоврядування. Для ефективного місцевого самоврядування потрібні три основні складові: система місцевого самоврядування повинна бути здатною до відкритості, обговорення та суспільних заходів. Це не лише значущі цінності, це поняття найвищої пріоритетності, які є ключовими для пошуку нової легітимності для місцевого самоврядування [460, с. 274–275; 20].

У демократичній системі не вимагається участь усіх і кожного, її визначною характеристикою є радше відкритість для всіх. Багато людей бажають витратити свій час на неполітичні види діяльності. Перед деким постають соціальні та економічні обмеження, які не дозволяють їм витратити свій час на політичну діяльність. У світлі цього саме легкість участі на місцевому рівні додає місцевій демократії особливої значущості. Вирішальною цінністю якісного управління є те, що система відкрита, має низький поріг для висловлення незгоди та обмежує недоліки поганої організації та невеликої кількості ресурсів.

Люди мають право на участь. Демократія вимагає таких систем, які можуть перетворити це право на практичну можливість. За наявності достатніх підстав громадяни можуть прийняти рішення не користуватися можливостями участі, якщо вони переконані, що їхні інтереси вже добре захищені й ніщо їм не загрожує. Цінність відкритості не вимагає та не передбачає широкомасштабної та постійної прямої участі. Вона покладається на різноманіття демократичної практики та доступні можливості розширеної участі. Такі варіанти повинні працювати, не

вимагаючи надмірних витрат часу, так, аби підвищувати широку соціальну репрезентативність залучених осіб.

Наразі існують цікаві можливості, розвиваються нові підходи, які виводять поняття участі далеко за межі традиційної та формальної представницької демократії. Партії та офіційні політичні організації відіграють свою роль, однак на них не можна повністю розраховувати чи давати їм ексклюзивні ролі агітаторів та організаторів участі. Наявність громадських груп, організацій громадянського суспільства та форумів користувачів, а також можливості безпосередньої участі шляхом консультацій з громадянами, громадських ініціатив, референдумів та обміну за допомогою інформаційних та нових комунікативних технологій – все це допомагає визначити відкритість системи [460, с. 275].

Визнаються права людей та можливість їхньої участі у громадському житті на місцевому рівні. Багато їхніх дій можуть стосуватися саме використання певної послуги. Очікується, що такі дії будуть короткостроковими, не вимагатимуть від особи значних витрат та викликатимуть швидку реакцію з боку відповідної організації, що надає послуги. Найвірогідніше, вони стосуватимуться справи, що викликає безпосередню матеріальну зацікавленість особи. Це не означає, що результат такого обміну завжди призводитиме до задоволення «споживача» – цьому можуть завадити обмеження щодо ресурсів та політики – однак процес має бути відкритим і вимагати відносно небагато часу та зусиль. Проте для того, щоб розглядати місцеві органи влади як майданчик для політичної активності, потрібно мати можливості для глибшого і тривалішого втручання з боку суспільства та для дебатів. Окрім загальної відкритості, якісне місцеве самоврядування вимагає можливостей для обговорення.

Питання щодо обговорення може розглядатися як потужна тема комунітарного бачення достоїнств місцевого самоврядування та демократії. Деякі комунітарні критики переконують, що проблема з лібералізмом полягає у тому, що він заохочує лише слабку демократію, яка ґрунтується на меркантильному торгуванні. З комунітарної точки зору, насправді потрібна політика спільного блага, за якою сусіди шукають спільних рішень для вирішення своїх проблем.

Рішення вимагає обміну досвідом та взаємних поступок, притаманних колективному обговоренню. Політичні організації потрібно створювати так, аби надати громадянам можливість ставитися один до одного як до учасників дискусії, а не як до торговців, зайнятих обміном. Маючи доступ до громад, місцеві політичні організації здаються підготовленими для такого завдання найкраще [605, р. 29–31].

Лідери громадянського суспільства повинні бути відданими дорадчій політиці, аби помітити, коли з'являється тенденція до створення обмеженого ладу, за якого громадські діячі та окремі особи починають виконувати власний план дій і задовольняти свої інтереси, не особливо зважаючи на ширші проблеми громади. Дух обговорення вимагає розгляду можливості залучення до дискусії ширшого спектра громадськості.

Зустрічі з громадськістю, майданчики для дискусій серед молоді чи людей похилого віку, збори районів можуть стати відповідними інструментами. Кожен з цих інструментів має певні недоліки у плані поширення та масштабів реакцій, які вони можуть викликати у громадян. Багатоваріантні референдуми – разом з організованими дебатами – пропонуються як ще один інструмент. Іншим варіантом є застосування системи суду присяжних для розгляду питань політики. У декількох країнах було проведено експерименти, в яких вибірку громадян зібрали разом та звільнили від їхньої звичної праці. Їх попросили дати рекомендації щодо великої кількості питань з повним доступом до порад експертів, даних та адміністративної підтримки. Найбільша привабливість останніх двох варіантів полягає у тому, що особи, які зазвичай не є активістами, можуть взяти активну участь у процесах обговорення [460, с. 277; 39].

Відкритість та обговорення є дуже цінними, однак вони втрачають свою цінність у системі, якій бракує здатності до ефективних дій. Якісному місцевому самоврядуванню потрібна здатність діяти.

Ключовими моментами гарного місцевого самоврядування залишатимуться ефективна бюрократія та професійна кваліфікація. Контекст управління може змінюватися, і окремі організаційні форми можуть відрізнятися, однак велика частина щоденної роботи органів влади буде виконана професіоналами,

адміністраторами та іншими працівниками, що працюють повний робочий день. З точки зору громадянина, існує багато переваг у тому, щоб дозволити цим людям продовжувати виконувати всі ці складні й різноманітні завдання. Питання в тому, як попередити класичні промахи, які виникають у всіх організаційних системах надання послуг: байдужість, суворість та брак чутливості. Багато «споживачів» усе ж будуть задоволені, але потрібні механізми, які б дозволили тим, хто залишився незадоволеним, висловити свою думку. Необхідно мати програми реформ, які б кидали виклик та перевіряли задоволеність [460, с. 277].

І все ж здатність діяти – це не лише досягнення цілей у плані надання послуг, якими б важливими вони не були. Якщо є бажання вирішити «колосальні» проблеми бідності, економічного відновлення, безробіття, шкоди для навколишнього середовища та злочинності – для прикладу – це вимагає поєднання ресурсів органів влади та недержавних представників громадянського суспільства. Дехто використовує термін «надання повноважень», щоб пояснити це важливе завдання. Інші говорять про те, що органи влади є «винайденими заново», і що вони відіграють роль каталізатора. Взаємозалежність державних та недержавних сил для вирішення економічних та соціальних проблем акцентує увагу на проблемі співпраці та координуванні дій усередині органів влади та між органами влади і недержавними діями [460, с. 278].

Зважаючи на щораз сильніші сигнали про те, що основні інструменти представницької демократії занепадають у плані своєї здатності залучити громадськість до справ та викликати довіру до рішень органів влади, існує велика потреба оновлення представницької демократії за допомогою більш інклюзивних вакансій та можливостей. Місцева політика надає життєздатний та привабливий майданчик для такого розвитку.

Органам управління XXI століття потрібно визнавати обмеження для дій держави та потужність і енергію, властиві ширшому громадянському суспільству. Ефективне надання послуг та вирішення критичних проблем, таких як економічний розвиток або захист навколишнього середовища, вимагають залучення та активної

участі громадянського суспільства. Закладам місцевого управління потрібно бути здатними творити, надавати повноваження та заохочувати.

Повноваження, покладені на державу та здійснювані місцевими органами самоврядування, все ще відіграють свою роль. Оновлення демократичного управління полягає в тому, щоб забезпечити легітимність цих повноважень, коли вони здійснюються. Місцева політична одиниця забезпечує належний та потенційно потужний майданчик для досягнення нової політичної угоди між державою та громадянським суспільством. Аби досягнути цієї домовленості, місцевим органам самоврядування потрібно змінити спосіб своєї роботи, що означає, що їхнім політичним та бюрократичним менеджерам потрібно змінити спосіб мислення. Теорія демократії може вказати на шляхи у нових напрямках. Потрібні політики-практики та посадовці, щоб показати нам, як туди дійти [460, с. 279].

Поняття «місцева демократія» правники розглядають двома способами [513, р. 3–16]:

- як установи органів місцевого самоврядування, таких як посада мера, рада, комітети та адміністративні послуги;
- як організації та види діяльності громадянського суспільства.

В ідеальному варіанті органи місцевого самоврядування та громадянське суспільство співпрацюють над визначенням проблем та знаходженням інноваційних рішень у єдності та взаємопідтримці. Уряд – це лише одна частинка картини, хоча й важлива. Поняття «громадянська активність» – у громадських організаціях, асоціаціях, підприємствах, квартальних комітетах, тощо – також є частиною основи концепції місцевого самоврядування.

У різних умовах поняття «місцева демократія» трактується по-різному [597, р. 17–23]. Немає єдиної концепції чи моделі «найкращої» форми демократії. Водночас є загальне усвідомлення того, у чому полягають основні процеси демократичного життя, які застосовуються всюди.

- Демократія означає, що повинні бути періодичні (або регулярні) та справжні вибори, і що влада може і повинна переходити від одних осіб до інших за допомогою загального виборчого права, а не фізичного тиску та сили.

– За демократії політичні опоненти та меншості мають право висловлювати свою точку зору та мати вплив (тобто не лише бути представленими) на процес формування політики. Якщо точка зору меншості не може бути прийнята, опозиція повинна бути лояльною та залишатися в рамках закону, а не бути нестримною силою поза будь-якими організаційно-правовими формами.

– Повинна бути можливість зміни у правлячих коаліціях, тобто у виборців має бути можливість усувати певних політиків з їхніх посад та замінювати їх новими посадовцями.

– Демократія означає, що повинна бути повага до основних громадянських та політичних прав та їхній захист.

– Хоча це й дискусійне питання, багато людей вірять у те, що демократія містить у собі певний розвиток, економічні та екологічні права, зокрема, на чисту воду, забезпеченість житлом та можливості для працевлаштування [460, с. 280–281].

Отже, місцева демократія – це передбачений нормативно-правовими актами місцевий політико-правовий режим, за якого забезпечуються та реалізуються форми безпосередньої демократії (вибори, референдуми, місцеві ініціативи тощо).

Обговорення означення поняття «місцева демократія» повинно також брати до уваги культурний вплив на те, як люди думають про демократію. У деяких культурах може існувати традиція громадянської активності, тоді як в інших люди можуть з більшою повагою ставитися до призначених або виборних посадовців. Концепції можуть мати різні значення в різних культурах. Суть питання полягає в тому, що на місцевому рівні потрібно обережно інтегрувати глибоко закоренілу культурну практику – наприклад, ролі традиційних лідерів – у демократичне управління.

Основою будь-якої інтерпретації місцевого демократичного управління є концепція самоврядування та адміністрації, найтісніше пов'язаної з людьми. Основне поняття полягає в тому, що жителі певної місцевості мають право та обов'язок приймати рішення щодо тих питань, які безпосередньо стосуються їх та щодо яких вони можуть приймати рішення. Хоча національна оборона, зовнішня

політика та безпека також можуть безпосередньо впливати на громадян, зазвичай ці питання є занадто значними, щоб вирішувати їх на муніципальному рівні, тому вони майже виключно належать до компетенції національного уряду.

Отже, можна визначити такі ключові концепції місцевої демократії [601]:

– Громадянство та громада. Участь місцевої громади – це наріжний камінь сучасних понять щодо громадянства, оскільки її інституції та процедури прийняття рішень можуть сприяти прямій формі демократії, за якої найкраще чути голоси звичайних людей.

– Обговорення. Демократія – це не лише вибори. Демократія означає змістовний діалог, дебати та дискусії заради вирішення проблем, які постають перед громадою. Обговорення – це більше ніж вислуховування скарг громадян. Насправді дорадча демократія – це двосторонній діалог усіх зацікавлених сторін громади про ключові рішення та дії, які постають перед всіма ними.

– Політична освіта. Місцева демократія сприяє «політичній освіті». Це означає, що громадянська активність дозволяє людям отримати знання про справи громади, які в інших випадках відомі лише виборним посадовцям та професійним адміністративним муніципальним працівникам. Краще поінформовані та освіченіші громадяни роблять демократію – прийняття рішення народом – можливою та ефективнішою. Така активність заповнює прогалину між політичною «елітою» та членами громади.

– Якісне управління та соціальне забезпечення. Прихильники представницької демократії на місцевому рівні переконували, що розкриття чеснот та розуму простого народу сприяє якісному управлінню та соціальному забезпеченню. Це означає, що демократія має схильність до поліпшення гарних взаємин громадян, будуючи самодостатню та патріотично налаштовану громаду.

Управління впливом глобалізації та урбанізації, розвиток ефективного надання послуг, сприяння соціальному миру та створення можливостей для працевлаштування – ось лише декілька серйозних викликів, що постають перед місцевою демократією.

У всьому світі перед місцевим самоврядуванням постають однакові проблеми [601]:

- Забезпечення фундаментальних соціальних послуг – зокрема, водопостачання чи мережі транспорту – довгостроково та стабільно;
- Урбанізація, або переміщення населення із сільської місцевості до міст, а також вплив на довкілля та на правоздатність уряду внаслідок такої міграції;
- Економічна життєздатність або створення можливостей для праці та благополуччя на глобальному ринку;
- Сприяння громадському спокою у соціальних умовах, що мають щораз більше відмінностей, де велика кількість етнічних та релігійних груп змушені жити разом.

Надання послуг – це основна функція органів місцевого самоврядування, особливо це стосується послуг, що вимагають координації, мереж, інфраструктури або планування. Серед критичних викликів для місцевого самоврядування у цій сфері є такі [513, р. 3–16]:

- Злочинність, публічне або політично мотивоване насилля, охорона правопорядку та забезпечення правосуддя на місцевому рівні;
- Освіта, що часто вимагає прийняття делікатних рішень стосовно мови чи культури у щораз більше багатоетнічних громадах;
- Вирішення екологічних питань та обмеженість ресурсів, особливо питання водопостачання та санітарії (збір сміття, каналізація);
- Забезпечення умов проживання, особливо приміщення для малозабезпечених осіб, та управління моделями розселення таким чином, щоб сприяти міжетнічній згоді у багатонаціональному суспільстві;
- Безробіття та дезорганізація економіки, а також потреба представити місто конкурентоспроможним, аби привабити нові інвестиції за умов глобалізованої економіки;

- Охорона здоров'я та управління лікарнями, особливо у час, коли нові форми інфекційних захворювань стають викликом для соціального благополуччя, а багато попередніх проблем зі здоров'ям загострюються;
- Міграція, зазвичай наплив незаможних громад іммігрантів та біженців або біженців із зuboжілої сільської місцевості;
- Регіональні питання, такі як водні та повітряні ресурси спільного користування;
- Транспорт, припинення руху транспорту та шляхи, якими люди щоденно добираються з дому до роботи [460, с. 282–283].

Стратегічні партнерства, децентралізація та акцент міжнародної спільноти на місцевому самоврядуванні – це поточні тенденції, які формують місцеву демократію.

У відповідь на такі виклики структури органів місцевого самоврядування повинні працювати по-іншому. Традиційні проблеми та функції – визначення цінностей громади та прийняття рішень щодо державної політики – залишаються в силі, однак, нові тенденції формують і їх. Ці тенденції можна охарактеризувати так [601]:

– Хто? У наш час багато функцій місцевого самоврядування виконуються у формі стратегічного партнерства або кооперативних взаємин між виборними посадовцями, приватним сектором, громадянським суспільством, місцевими організаціями та громадянами. Місцеві органи самоврядування щораз більше передають деякі функції компаніям та неприбутковим організаціям, які можуть виконати їх краще. Можна стверджувати, що такий підхід до надання функцій управління приватним організаціям є ефективнішим, але він порушує питання щодо демократії.

– Як? Країни все більше децентралізують повноваження щодо прийняття рішень до найнижчого можливого рівня. Рушійною силою децентралізації є намагання центральних органів влади розосереджувати владу та обов'язки, а політика таких міжнародних фінансових установ, як Світовий банк, пришвидшує її.

– Навіщо? Набуває розмаху рух, який визначає місцеве самоврядування як універсальне право. Міжнародні організації та багатосторонні групи прийняли стандарти і на регіональному, і на національному рівні, за якими національні уряди мають передати повноваження щодо прийняття рішень на рівень ближче до людей, як засіб надання значення демократичним принципам. Ці норми допомагають формувати міжнародні зобов'язання країн щодо розвитку місцевої демократії [460, с. 283–284].

Розробка міжнародними організаціями нових глобальних норм та регіональних завдань щодо важливості місцевого демократичного розвитку – це ще одна тенденція, яка формує місцеве самоврядування. Ці нові норми спрямовані на забезпечення того, що в кожній країні громадяни мають змістовний спосіб застосування свого права на свободу і вибір, передбачене в таких міжнародних конвенціях, як, наприклад, Загальна декларація прав людини від 1948 року.

Варто також виділити принципи, на яких мають базуватися інструменти місцевої демократії:

1. Пріоритет прав територіальної громади – метою запровадження інструментів участі є створення механізму реалізації прав членів територіальної громади, тому вони не можуть підлягати необґрунтованим обмеженням чи перешкодам.

2. Чіткість процедури – визначення прав та обов'язків має бути однозначним.

3. Простота – процедура повинна мати мінімальну кількість елементів, існування яких обумовлено практичною необхідністю для організації.

4. Зручність процедури для участі громадян – це одна з основних умов її успішності.

5. Достатній час – процес застосування інструменту має відбуватися у розумні строки, які, з одного боку, мають бути достатніми для повноцінної участі членів територіальної громади, а з іншого – не надто довгими, щоб питання обговорення не втратило актуальності.

6. Публічність – інформування громадян у процесі застосування інструментів місцевої демократії має відбуватися на кожному етапі реалізації інструменту.

7. Відкритість – механізми участі мають забезпечувати реальний вплив на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

8. Відповідні ресурси – реалізація механізмів участі має бути підкріплена відповідними людськими, технічними і фінансовими ресурсами для їх організації.

9. Обов'язковість проведення – нормативно має бути визначено, в яких випадках (питаннях) інструменти підлягають обов'язковому застосуванню.

10. Координація – оптимальне і повне використання органами й посадовими особами місцевого самоврядування однієї територіальної громади різних інструментів залучення громадян до прийняття рішень. Вибір (та й в цілому тактика проведення) має здійснюватися на користь того інструменту, який дозволить забезпечити участь усіх зацікавлених сторін. Обраний інструмент також має бути пропорційним важливості винесеного на обговорення питання.

11. Підзвітність – органи і посадові особи, що організовують застосування механізмів, повинні, по-перше, звітувати про використання інструментів і врахування пропозицій громадськості та причин їх неврахування; по-друге, створювати та висвітлювати інформацію так, щоб була можливість для внутрішнього та зовнішнього моніторингу.

12. Відповідальність – мають бути визначені конкретні механізми: 1) скасування рішень органів місцевого самоврядування у випадку порушення процедури чи незастосування інструменту там, де це обов'язково; 2) притягнення до юридичної відповідальності службовців, посадових осіб та депутатів [258, с. 7; 261].

При дослідженні місцевої демократії ми можемо опиратися на наступні міжнародні стандарти місцевої демократії:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (обов'язкова для України відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року).

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (обов'язкова для України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської

рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» від 14 липня 1993 року).

3. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування.

4. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року.

5. Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях (Хартія не має статусу конвенції, була прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 року).

6. Рекомендація 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у громадському житті на місцевому рівні» (ухвалена 6 грудня 2001 року) [258, с. 6–7].

Цікавими у цьому аспекті є напрацювання Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії. За результатами багатьох досліджень міжнародних експертів розроблено інструмент CLEAR, застосування якого дає підстави для висновку, що участь громадян є найбільш успішною, коли вони можуть робити, мають бажання, уповноважені, запрошені та відчують зворотній зв'язок.

Методика CLEAR детермінується таким чином:

C – Можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі.

L – Бажають, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь.

E – Уповноважені, а саме отримали можливість для участі.

A – Запрошені, а саме мобілізовані для участі офіційними органами влади або групами волонтерів.

R – Відчують зворотній зв'язок, а саме бачать приклади того, як їх думка береться до уваги [258, с. 5].

Інструмент CLEAR є діагностичним інструментом та має на меті допомогти місцевим і регіональним владам краще зрозуміти потреби громадян та сприяти

більш активному залученню громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні.

Право громадян на участь у публічних справах базується на ст. ст. 38, 69, 70 та 140 Конституції України. Ст. 38 надає право брати участь у національних та місцевих референдумах. У ст. 69 окрім референдуму та виборів згадується про «інші форми прямої демократії». Ст. 140 передбачає можливість «за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [230].

Місцеві референдуми в Україні мають регулюватись спеціальним законом. Однак після прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 року № 5475-VI [340], Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року № 1286-XII [341] втратив чинність. Наразі проект Закону «Про місцевий референдум» від 8 липня 2015 року № 2145а-3 [357] зареєстрований у Верховній Раді, але поки ще не був розглянутий. Отже, наразі інститут місцевого референдуму в Україні залишається бездіяльним.

У Верховній Раді, починаючи з 2015 року, також були запропоновані та зареєстровані такі законодавчі ініціативи (проекти закону): проекти закону про громадські слухання, місцеві ініціативи, публічний контроль, органи самоорганізації населення та загальні збори членів територіальної громади. За умови якщо вищезазначені законодавчі ініціативи будуть прийняті, певна частина або більшість інструментів для участі громадян будуть всебічно регулюватись спеціальними законами, особливо у тому, що стосується процедури їх упровадження.

Прийняття таких спеціальних законів не повинно обмежувати можливість територіальних громад пристосовуватись до місцевих умов, передбачаючи відповідні правила у своїх статутах, та не повинно призводити до надмірного регулювання. Потрібно запровадити основні положення та мінімальні стандарти щодо інструментів для участі громадян, які б дозволили місцевим органам влади почати впровадження ініціатив та експериментів [178].

В Україні вже існують та регулюються законом такі інструменти для участі громадян:

- Місцевий референдум. Можливість проведення місцевого референдуму передбачена Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак цей інструмент є недоступним через відсутність спеціального закону про місцевий референдум.

Місцевий референдум – це спосіб прийняття громадянами нормативно-правових актів та інших суспільних важливих рішень місцевого значення шляхом голосування.

- Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад: відповідно до Конституції України саме територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів і практичне впровадження їх результатів.

- За своїм змістом місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, що передбачає здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

- Місцевий референдум є основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами [438, с. 43–53; 250].

Протягом 1991–2012 рр. в Україні було ініційовано та проведено близько 200 місцевих референдумів, а з 2012 р. в Україні не зареєстровано жодної ініціативи щодо проведення місцевих референдумів. Тому в міжелекторальний період жителі територіальних громад в Україні приречені задовольнятися різними формами демократії участі на локальному рівні. Місцевий референдум є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма жителями територіальної громади села, селища чи міста, які є виборцями. Важливо зазначити, що очевидним є порушення конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах, закріпленого в частині першій ст. 38 Конституції України [230; 444, с. 270].

Чинне законодавство фактично унеможливорює проведення референдумів без згоди місцевої влади (ініціювання, організація та проведення місцевого

референдуму потребує прийняття низки рішень органами місцевого самоврядування, без яких проведення референдуму може бути заблоковане). Саме тому не викликає подиву той факт, що ініціативи стосовно проведення референдумів на місцевому рівні у більшості випадків завершуються ще на етапі їх ініціювання. При цьому процедурна частина Закону «виписана» настільки недосконало (порівняно з будь-яким із виборчих законів), що провести референдум за Законом без фальсифікацій і спотворення результатів волевиявлення фактично неможливо.

Незважаючи на наявні ускладнення, безпосереднє волевиявлення громадян має ключове значення для ефективного вироблення політики. Тому місцевий референдум повинен стати пріоритетною формою волевиявлення територіальної громади при вирішенні локальних проблем. Отже, створення належних умов для участі членів громад у місцевому управлінні шляхом місцевих референдумів потребує кардинального перегляду законодавства щодо таких питань як запит на отримання публічної інформації, звернення (запити) громадян, електронні петиції та місцева ініціатива [438, с. 43–53; 167; 247; 293; 504]:

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 9) надає право членам територіальної громади ініціювати розгляд у раді в порядку *місцевої ініціативи* будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Проте цей закон не визначає порядку реалізації права на місцеву ініціативу членами територіальної громади. Відповідно до частини 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради може визначатися представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Таким чином, відповідний порядок може бути врегульований через ухвалення місцевими радами окремого Положення «Про порядок реалізації права на місцеву ініціативу» або шляхом визначення відповідного порядку у статуті територіальної громади.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевим радам необхідно визначити порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради у положеннях про порядок реалізації права на місцеву ініціативу. Відповідні

положення слід ухвалювати як додаток до статуту територіальної громади [258, с. 31].

Процедуру місцевих ініціатив варто більше популяризувати – це дає змогу громадянам пропонувати владі проекти вирішення певних питань. На відміну від електронних петицій, відповідь на яку може давати будь-який чиновник міськради, інструмент місцевих ініціатив передбачає розгляд питання по суті саме сесією ради. А це вже зовсім інший статус уваги [501].

Громадська експертиза є одним із важливих інструментів громадської участі у вирішенні питань місцевого значення та впливу на муніципальну політику, а також налагодження правового діалогу між органами влади та громадянами. Порядок проведення громадських експертиз визначено Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 року [353]. Механізм проведення громадських експертиз передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Таким чином, громадяни отримують право провести аналіз та дати оцінку роботи органів влади, ефективності прийняття та виконання органами рішень, на основі проведеного аналізу сформулювати пропозиції та визначити необхідні заходи щодо розв’язання проблем у певній сфері державної політики. Своєю чергою, органи державної влади повинні сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні відповідного аналізу, надавати необхідну інформацію для проведення експертизи та врахувати підготовлені пропозиції під час вирішення питань поточної діяльності.

Проте Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 року не поширюється на органи місцевого самоврядування, у тому числі сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а є обов’язковою до виконання тільки центральними та місцевими органами виконавчої влади, зокрема міністерствами та їх територіальними органами, іншими центральними органами виконавчої влади,

обласними, районними державними адміністраціями тощо. З іншого боку, Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5 листопада 2008 року для органів місцевого самоврядування має рекомендаційний характер і може використовуватися ними у питанні проведення громадських експертиз [258, с. 67].

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом проведення *загальних зборів громадян за місцем проживання*. Проте порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання відповідно до частини 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може визначатися статутом територіальної громади або окремим законом про загальні збори [358].

Питання порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання нині регулюються Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року [352]. Проте відповідно до ст. 146 Конституції України питання організації місцевого самоврядування визначається законом. Названа постанова була прийнята Верховною Радою України до ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Конституції України, таким чином, діє виключно у частині, що не суперечить Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [258, с. 49].

Територіальна самоорганізація населення – це реалізоване громадою у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоуправління. *Органи самоорганізації населення* – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством [295; 362].

Відповідно до законодавства України, сільські, селищні, міські, районні в містах ради (у разі їх створення) можуть дозволяти за ініціативою мешканців

створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Правовий статус, порядок організації і діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом, тобто Конституцією України, Законом «Про органи самоорганізації населення» [361; 362] та іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, рішеннями відповідних органів місцевого самоврядування та місцевого референдуму, статутами територіальних громад, розпорядженнями сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, положеннями про органи самоорганізації населення, рішеннями зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, які їх обрали. Тобто правове поле, що регламентує діяльність органів самоорганізації населення, є досить широким, однак застарілість ряду нормативно-правових актів (зокрема, «Про органи самоорганізації населення» та «Про місцеве самоврядування в Україні») потребує концептуального оновлення законодавства у відповідній сфері.

Незважаючи на недосконалість чинного регулювання, інститут територіальної самоорганізації населення як інститут безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування має важливе значення: по-перше, він є максимально наближеним до населення; по-друге, забезпечує тісний зв'язок діяльності органів самоорганізації населення з повсякденними інтересами широких верств населення.

Тобто структуризація територіальної громади через самоорганізацію є дієвим методом вирішення нею проблем місцевого значення [438, с. 34–35; 93; 168].

Члени територіальних громад беруть також участь у вирішенні питань місцевого значення через *громадські слухання* (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок та організація громадських слухань керується статутами територіальних громад та (або) рішеннями, прийнятими місцевою радою). Згідно зі статистичними даними органів місцевого самоврядування цей інструмент демократії участі застосовують найчастіше. Також громадськими

слуханнями часто називають будь-яке обговорення з громадськістю, яке проводять органи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що процедури проведення громадських слухань є ускладненими. Деякі органи місцевого самоврядування фактично узурпували право скликати громадські слухання або максимально обмежили права територіальних громад. Така ситуація унеможливлює участь членів територіальної громади у процесі вирішення питань місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає членам територіальних громад право проводити громадські слухання, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени громади можуть заслуховувати депутатів та посадовців, порушувати питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування, та вносити пропозиції щодо їх вирішення.

Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [356] не визначає порядку проведення громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування [258].

Партисипативне бюджетування має місце на початковому етапі впровадження/випробування у декількох містах, впроваджене рішеннями, прийнятими місцевими радами. Тут поки що не існує чіткої законодавчої бази [178; 332].

Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [356] надає територіальним громадам право брати участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та висловлювати позицію громадян. Закон передбачає такі механізми участі, як місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), органи самоорганізації населення (ст. 14).

Однак законом не встановлено порядку реалізації відповідних механізмів. У ньому передбачено, що процедури проведення громадських слухань, загальних зборів або місцевих ініціатив будуть визначені у статутах територіальних громад або ж в окремих положеннях місцевих рад. На жаль, сьогодні менше половини

територіальних громад мають статuti. Це означає, що більшість громадян України позбавлені правових процедур впливати на рішення органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в тих містах, де регламентовано порядок реалізації механізмів громадської участі, вони відрегульовані на користь не громади й громадянина, а чиновників місцевих рад. У містах фактично заблоковано використання таких механізмів участі громадян, як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання. Місцеві ради створили значні перешкоди, які унеможливили використання відповідних механізмів на практиці. У таких умовах ми отримуємо, з одного боку, неефективне управління, нелегітимні рішення, які не виконуються, загальне падіння довіри населення до основних інститутів влади, а з іншого боку – загострення соціальних конфліктів та створення умов, коли єдиним інструментом діалогу для членів громади залишаються вуличні акції публічного протесту [258, с. 39].

Загальновідомо, що ст. 38 Конституції України гарантує громадянам право на місцевий референдум. Проте нині відсутнє регулювання процедури проведення місцевого референдуму на рівні закону, а отже, громадяни не мають можливості реалізувати це право.

Наявна правова база реалізації права членів територіальної громади на участь в ухваленні рішень місцевого значення потребує докорінного реформування. Перед місцевими радами стоїть важливе завдання – запровадити чіткі правові механізми участі громади у процесі вирішення питань місцевого значення. До мінімального обов’язкового набору правових механізмів ми відносимо:

1. Статут територіальної громади.
2. Положення «Про місцеву ініціативу».
3. Положення «Про громадські слухання».
4. Положення «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання».
5. Порядок консультацій із громадськістю.

6. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування.

7. Порядок делегування органів самоорганізації населення окремих повноважень відповідної місцевої ради, фінансів та майна [258, с. 14; 297; 301].

Цікаві висновки щодо якості нормативного регулювання основних механізмів участі громадян в управлінні місцевими справами було зроблено у рамках дослідження «Індекс демократичності міст» [175]. Було проаналізовано нормативно-правові документи, які регулюють механізми місцевої демократії, забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування у 48 містах України, зокрема в усіх обласних центрах:

– У більшості місцевих рад обмежується доступ громадян до інформації про рішення, які приймаються на сесії ради, засіданні виконавчого комітету або постійній депутатській комісії. Зокрема, тільки у 29 міських радах з 48 передбачена норма про оприлюднення всіх проектів рішень сесії ради за 20 робочих днів до їх розгляду. Така ж вимога щодо роботи виконавчого комітету зафіксована тільки у регламентах 22 міст. Тільки у 19 міських радах передбачено оприлюднення висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій.

– У громадах часто обмежується доступ громадян до засідань, які відбуваються у місцевій раді (сесії, засідання виконавчого комітету чи постійних депутатських комісій). Зокрема, у 24 міських радах на нормативному рівні обмежено безперешкодний доступ громадян на пленарні засідання. Щодо роботи виконавчих комітетів, то тільки 18 міст зафіксували у своїх регламентах право громадян на вільний доступ до засідань виконкому.

– У більшості міст не запроваджено кращі практики демократичного управління, як то онлайн трансляції засідань, оприлюднення інформацію про роботу депутатів, їх голосування тощо. Зокрема, практику оприлюднення інформації про відвідування депутатами пленарних засідань міських рад запровадили тільки 13 міських рад. Такі ж норми щодо роботи депутатів у постійних депутатських комісіях визначено тільки у трьох положеннях про постійні депутатські комісії.

– Іншою проблемою є декларативність норм щодо механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами, без визначення детальних та зрозумілих процедур. Наприклад, тільки у 11 містах з 48 визначено детальні процедури щодо ініціювання, внесення та розгляду місцевих ініціатив; тільки у 9 містах деталізовано процедуру проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

– У тих громадах, де визначено більш детальні процедури застосування механізмів місцевої демократії, то вони виписані не в інтересах громади. Зокрема, встановлюються додаткові вимоги до подання ініціативи про громадські слухання через проведення загальних зборів громадян; залежність ініціаторів проведення громадських слухань від ініціативи міського голови; відсутність чітких підстав для відмови у проведенні громадських слухань чи внесенні місцевої ініціативи.

– У багатьох громадах встановлено значні кількісні бар'єри для застосування механізмів місцевої демократії. Зокрема, для ініціювання проведення громадських слухань у місті Чернігів необхідно зібрати не менше 3000 підписів членів територіальної громади. У загальному підсумку, у 36 містах встановлена вимога зібрати 300 і більше підписів для ініціювання громадських слухань. Для того, щоб подати місцеву ініціативу на розгляд Львівської міської ради необхідно зібрати 10 000 підписів. Натомість, для подання такої ж ініціативи на розгляд Ужгородської міської ради достатньо 50 підписантів. А для ініціювання електронних петицій у місті Києві необхідно зібрати 10 000 підписів.

– У більшості міст не визначено правові наслідки та детального механізму розгляду ініціатив членів громад. До прикладу, тільки у 20 містах передбачено, що розгляд місцевих ініціатив відбувається на черговому засіданні місцевої ради. У решти міст або не визначені, або встановлені неприйнятні умови. Розгляд електронних петицій, які набрали необхідну кількість підписів, на засіданні ради передбачено тільки у 24 містах [175].

– Отже, для ширшого залучення громадян до управління містом, місцевим органам влади необхідно ухвалити такі рішення: привести у відповідність до чинного законодавства регламент місцевої ради, положення про постійні

депутатські комісії, регламент виконавчого комітету; статут територіальної громади; положення про місцеві ініціативи; положення про громадські слухання; положення про громадську експертизу; положення про звітування міських голів та депутатів міських рад; положення про загальні збори громадян за місцем проживання; положення про електронні петиції; положення про консультації з громадськістю; положення про громадські бюджети участі; положення про помічників-консультантів депутатів міських рад.

В умовах процесу децентралізації, надзвичайно актуальним є ефективне правове регулювання та якісні норми і процедури, які повинні забезпечити розвиток демократії участі на місцевому рівні [386; 408; 332].

Одночасно дослідники визначають певні загрози (або певні складнощі), що можуть виникати в процесі залучення громадян до вирішення питань місцевого значення [334]:

1. Перша загроза – відкритість дій влади та неможливість приховати існуючі недоліки в муніципальному менеджменті. Певним запобіжним заходом проти цієї загрози є більш широке залучення громадян до вирішення питань місцевого значення (йдеться не тільки про інформування, а й про залучення до пошуку оптимального рішення). Однак остаточне рішення все ж таки приймається органами місцевого самоврядування, які відповідають за прийняті рішення.

2. Другу загрозу може становити популізм влади. Для того щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитись. На це не завжди згодні громадяни, особливо якщо переваги обіцяють у занадто далекому майбутньому або якщо населення не має значної довіри до влади.

3. Третю загрозу визначають як «розмивання відповідальності», що є певною протилежністю переваги «розподіл відповідальності», про яку йшлося вище.

4. Четверту загрозу визначають як «витрати часу», адже спілкування з громадою забирає багато часу у посадових осіб органів місцевого самоврядування. Як правило, у посадових інструкціях службовців в європейських країнах спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців та політиків таке спілкування забирає значну частину їх робочого часу.

Слід також наголосити, що значне використання механізмів залучення громадян може призводити до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування [288, с. 53; 409].

Для успішного функціонування прямої локальної демократії в державах-учасниках Європейського Союзу та в Україні, виходячи із результатів аналізу та систематизації робіт науковців [187, с. 23; 429; 500; 503] у сфері муніципального права, а також дослідження законодавства про місцеве самоврядування й відповідної конституційної практики, необхідно запровадити на конституційному рівні:

- *низькі бар'єри участі*. Високі вимоги щодо чисельності, – наприклад, якщо вимагаються підписи понад 5 % виборців, – можуть обмежити можливості невеликих груп і таким чином зменшити сферу дії прямої демократії;

- *короткі терміни*. Достатні часові межі сприяють інтенсивному обговоренню та можливості зібрати достатню кількість підписів щодо місцевих ініціатив. При цьому, незначний термін підготовки та проведення виборів, референдумів тощо, обмежує дискусію та шанси реалізувати ініціативу для жителів територіальних громад (гмін, комун тощо);

- *вільні дії та форми реалізації повноваддя жителів громад*. При реалізації місцевих демократичних ініціатив має бути забезпечене вільне збирання підписів жителів. Негативним у цьому сенсі є досвід збору місцевих ініціатив у Австрії, який проходив під наглядом офіційного представника органів державного управління. Можливість вільно збирати підписи сприяє пошуку раціональних рішень з боку жителів територіальної громади (гміни, комуни тощо);

- *жодних кворумів для результатів голосування*. Кількісні обмеження, як правило, підривають демократичний процес, оскільки голоси проти та утримання додаються, даючи тим самим стимул для бойкоту голосування на місцевих виборах.

- *якомога менші обмеження за предметом голосування чи збору підписів* (за винятком лише певних тем, що стосуються міжнародного права), а також за кількістю питань, які виносяться на голосування чи обговорення;

– лише зобов'язуючі рішення. В умовах прямої локальної демократії важливим є формування порядку денного та ухвалення рішень місцевого значення, які дозволяють ефективно розв'язати, а не заговорити проблеми місцевого самоврядування.

Отже, основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування у межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Ця практика відповідає цінностям Європейської хартії місцевого самоврядування, преамбула якої визнає право громадян на участь в управлінні державними справами одним із демократичних принципів, якого дотримуються усі держави-учасниці ЄС.

Вітчизняні та зарубіжні експерти також рекомендують застосовувати різні методи залучення громадськості до участі у вирішенні питань місцевого значення. До прикладу, це можуть бути опитування, спільні дослідження, дискусії громадськості та посадових осіб місцевого самоврядування, презентації місцевих ініціатив тощо [438, с. 43–53].

4.3. Органи місцевого самоврядування в Україні, їхні функції та повноваження

Місцеве самоврядування, як зазначає І. Коліушко [205, с. 74–77], – це спосіб організації простору проживання громадян, за якого місцевим громадам делеговано право і можливість самостійно вирішувати всі питання місцевого життя, в тому числі питання забезпечення членів громад більшістю публічних послуг, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та ін. послуги) [320].

Відповідно до Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську

громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [230].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року додає ще один суттєвий, можливо навіть визначальний наголос до розуміння суті місцевого самоврядування, зауважуючи, що це не лише право, але й *«реальна здатність територіальних громад безпосередньо та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення...»* [195, с. 7].

Варто також зауважити, що наше законодавство не особливо розрізняючи суб'єктів місцевого самоврядування за спроможністю, наділяє їх практично однаковими завданнями, починаючи від питань благоустрою територій і закінчуючи соціально-економічним розвитком громади. Крім того, держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання громадянам публічних послуг у соціальній сфері [195, с. 7–8; 1].

Як зазначає О. Батанов, у структурно-організаційному плані орган місцевого самоврядування становить певним чином організований колектив людей, який характеризується певними органоутворюючими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи місцевого самоврядування від органів державної влади, інших державних та комунальних установ, громадських організацій, господарських товариств тощо [45, с. 374–375].

Згідно положень Конституції України (ст. 5, 19, 38 та ін.) органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади – вони не входять в систему органів державної влади. Це дає виділити ознаки, які притаманні будь-яким органам публічної влади, включаючи органів місцевого самоврядування, а також специфічні ознаки місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади.

Отже, виділяють наступні найважливіші ознаки органу публічної влади:

1. За своєю внутрішньою структурою орган публічної влади – це система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються посадовими особами, наділеними спеціальним статусом.

2. Орган публічної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто на відміну від інших організацій він засновується на підставі Конституції і законів України, інших нормативних актів.

3. Заснування будь-якого органу публічної влади зумовлене необхідністю здійснення її завдань та функцій.

4. Визначальною ознакою органу публічної влади є наявність у нього публічно-владних повноважень, що дає змогу відокремити їх від інших державних чи комунальних установ, які також утворюються для здійснення завдань та функцій публічної влади, але не наділяються владними повноваженнями [45, с. 374–375].

Специфічними рисами органу місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади є наступні:

1. Орган місцевого самоврядування не входить до системи органів державної влади, він виступає самостійним елементом системи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не утворюють також і власної системи органів, що суперечило б принципу автономності місцевого самоврядування – органи місцевого самоврядування різного територіального рівня в принципі не можуть бути підпорядковані по вертикалі.

2. Орган місцевого самоврядування утворюється з метою виконання завдань та функцій місцевого самоврядування (як самостійної форми публічної влади). Зазначене не виключає участі органів місцевого самоврядування у реалізації завдань та функцій держави (шляхом виконання делегованих повноважень).

3. Орган місцевого самоврядування становлять фізичні особи, які наділяються згідно з законом спеціальним статусом – депутата місцевої ради або службовця органів місцевого самоврядування (якими можуть бути лише громадяни України).

4. Владними повноваженнями орган місцевого самоврядування наділяється з метою вирішення питань місцевого значення (самоврядні повноваження). При цьому, свої владні повноваження орган місцевого самоврядування здійснює в інтересах територіальної громади (громад) та від її (їх) імені.

5. Фінансування діяльності органу місцевого самоврядування здійснюється з бюджету місцевого самоврядування, з районного, обласного бюджету [45, с. 375–376].

Таким чином, О. Батанов визначає орган місцевого самоврядування як «організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і становить колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [45, с. 376].

Децентралізація публічної влади в Україні регламентована та здійснюється у межах конституційної реформи шляхом внесення змін до Конституції України, що обумовлює її складність у процесуально-процедурному аспекті. Цей процес є також досить суперечливим, оскільки відбуваються процеси перерозподілу делегованих повноважень виконавчої влади шляхом передачі їх у власні повноваження органів місцевого самоврядування. З другого боку, повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути чітко та оптимально перерозподілені між різними рівнями місцевого самоврядування – громада, район, область – залежно від реальної спроможності територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування вирішувати такі питання місцевого значення [313, с. 88].

Систему органів місцевого самоврядування складають:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:

а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами, а також старости;

б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів;

в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Органи місцевого самоврядування є органами влади. Цей висновок можна зробити зі ст. 5 Конституції України [230], яка встановлює: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Частина 2 ст. 19 Конституції України зазначає: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [230]. На жаль, на практиці це не завжди так. Є низка громад, ресурси яких в межах території юрисдикції є недостатніми для виконання повноважень. Але це проблема нереформованості адміністративно-територіального устрою держави та відсутності адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і багатьох районних державних адміністрацій.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою (громаді, районі, області) в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Але обсяг повноважень цих рад та їхні можливості для реалізації владних повноважень є різними. Крім того, місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі та їхні повноваження не пересікаються. Тобто, рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою. Таким чином, у системі місцевих рад

відсутня ієрархічна та адміністративна підпорядкованість. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно на предмет законності, а не на предмет доцільності [426, с. 32].

Взаємодія органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою відбувається через ухвалення програм розвитку: районних чи обласних, які стосуються різних територій і відповідно рад громад певного району чи області, через міжбюджетні трансферти, через співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво) [426, с. 33; 27].

Види органів місцевого самоврядування визначені Конституцією України (ст. 140) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (ст. 5, 10, 11).

Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, їх виконавчі органи) – це, по-перше, органи, утворені територіальними громадами у встановленому законодавством порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах; по-друге, виборні та інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення, які не входять в систему органів державного управління [264, с. 26; 58; 63; 423].

Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності.

1. Конституція України [230] закладає конституційні основи місцевого самоврядування.

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб:

– Про місцеве самоврядування в Україні (Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст. 170) [356];

– Про статус депутатів місцевих рад (Відомості Верховної Ради України, 2002, № 40, ст. 290) [378];

– Про службу в органах місцевого самоврядування (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 33, ст. 175) [376];

– Про органи самоорганізації населення (Відомості Верховної Ради України, 2001, № 48, ст. 254) [362].

Окремим документом є Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [371].

Закон, що визначає порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад, – «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII [358].

3. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо:

– Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. №2456-VI [76];
 – Податковий кодекс України від 2 грудня 2012 р. №2755-VI [330];
 – Про розмежування земель державної та комунальної власності від 5 лютого 2004 р. №1457-IV [373];

– Про співробітництво територіальних громад від 17 червня 2014 р. №1508-VII [377];

– Про засади державної регіональної політики від 5 лютого 2015 р. №156-VIII [348];

– Про здійснення державних закупівель від 10 квітня 2014 р. №1197-VII [354].

4. Галузеві закони, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин, що належать до предмета правового регулювання цими законами:

– Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності від 11 вересня 2003 р. №1160-IV [348];

– Про запобігання корупції від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII [346];

– Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. №2768-III [169];

- Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. №213-95-ВР [87];
- Про основи містобудування від 16 листопада 1992 р. №2780-XII [364];
- Про регулювання містобудівної діяльності від 17 лютого 2011 року № 3038-VI [372];
- Про культуру від 14 грудня 2010 р. №2778-VI [355];
- Про освіту від 5 вересня 2017 р. №2145-VIII [363];
- Про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. №2801-XII [367];
- Про охорону навколишнього природного середовища від 25 червня 1991 р. №1264-XII [368].

5. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів. (Перелік актів, що впливають, встановлюють підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітної плати в системі виконавчих органів ради тощо).

6. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо).

«Місцева рада (сільська, селищна, міська) є виборним представницьким органом місцевого самоврядування, що складається з депутатів і відповідно до закону представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Порядок діяльності ради, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», іншими законодавчими актами України, регламентом ради та іншими рішеннями ради».

Сільська, селищна та міська ради наділені законом низкою повноважень, які можна поділити на установчі, нормативні та контрольні [426, с.16–23]. До установчих повноважень належать повноваження щодо утворення постійних та тимчасових комісій ради, утворення виконавчих органів ради. До нормативних

повноважень ради належить право на прийняття рішень нормативного характеру, які є обов'язковими до виконання на всій території юрисдикції ради, якщо вони прийняті відповідно до наданої законом компетенції та в межах своїх повноважень. До контрольних повноважень належить контроль над виконанням бюджету, діяльністю органів, утворених радою, чи посадових осіб, нею призначених.

Повноваження ради територіальної громади визначені у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [356]:

– Установчі та кадрові повноваження через призму ст. 26: утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій (п. 2), утворення виконавчого комітету, визначення його чисельності, затвердження його персонального складу, внесення змін, його розпуск (п. 3); обрання та звільнення з посади секретаря ради (п. 4); затвердження за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів (п. 5); утворення інших виконавчих органів ради за поданням голови (п. 6); прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом (п. 16).

– Нормативні повноваження: ухвалення рішень нормативного характеру, від регламенту ради (п. 1) до рішень у сфері бюджету, соціально-економічного розвитку громади: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та інших цільових програм (п. 22, ст. 26); затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту про його виконання (п. 23); встановлення місцевих податків та зборів, прийняття рішень про надання пільг по них (п.п. 24, 28); утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди (п. 25); встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29); прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунального майна, які

не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п. 30); вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34); затвердження відповідно до Податкового кодексу України ставок земельного податку (п. 35); вирішення питань про надання/скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п. 36).

– Контрольні повноваження: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради (п. 9); прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (п. 10); заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує (п. 11); скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (п. 15) [68].

Отже, звідси зрозуміло, що місцева рада може своїми рішеннями або створити у територіальній громаді кращі умови для її розвитку, відкрити дорогу діяльності малого бізнесу, що дасть змогу збільшити не тільки надходження до місцевого бюджету, але й доходи домогосподарств, які стали джерелом цих бізнесів, або ж навпаки привести громаду до занепаду.

Варто також зауважити, що рада об'єднаної територіальної громади (ОТГ) по суті серйозно відрізняється від міської чи сільської ради, яка сформована на основі одного-двох поселень. ОТГ зазвичай утворились навколо міста районного значення, селища чи великого села, але до складу такої ОТГ можуть входити десятки сіл, її територія складає 100–300 квадратних кілометрів. Така рада ОТГ

фактично поширює свою діяльність на територію, яка може бути більшою від невеликого району, у якому зазвичай є 10–15 сілрад, районна рада та районна державна адміністрація. Але, на відміну від районної ради, яка не має і не формує власного виконавчого органу і не має повноважень, які є у сільських радах, рада ОТГ виконує повноваження водночас звичні для сільської (районної міста районного значення) та власне районної ради. До цього додається право формування виконавчого комітету, який має значно більший штат та можливості, ніж це було у суб'єктів, які створили ОТГ, при цьому на частину складу виконкому рада не має впливу щодо призначення, оскільки то є старости, які є членами виконкому за посадою [425].

Знову ж таки, на відміну від районної ради, рада ОТГ несе повну відповідальність за ситуацію у громаді. Адже якщо в районі за все є відповідальною районна державна адміністрація (РДА), то в ОТГ перекласти відповідальність за помилки на РДА уже неможливо. Новоутворена ОТГ є лише на перших етапах організаційно єдиною, залишається в поселеннях, які увійшли до ОТГ. Рада ОТГ має віднаходити можливості для поширення свого авторитету в усіх поселеннях громади. Одним із таких способів показати мешканцям громади, що рада ОТГ є представницьким органом усієї ОТГ, а не тільки центрального поселення, можуть бути виїзні засідання комісії ради чи навіть самої ради в окремих поселеннях ОТГ, періодичне заслуховування на пленарних засіданнях старост від таких поселень, ухвалення Статуту ОТГ, де прописуються механізми врахування думки мешканців усіх складових ОТГ, стратегічного плану розвитку ОТГ, який передбачає здійснення заходів у конкретних поселеннях у конкретні строки.

До цих об'єктивних обставин, що визначають особливості діяльності ради ОТГ, додається ще одна складова – партійна орієнтація депутатів ради. Ради ОТГ, що створені навколо міст, обираються за пропорційною виборчою системою, навколо сіл та селищ – мажоритарною. В обох випадках суб'єктами висування є політичні партії, які досить часто не мають у сільських територіях структур, що реально працюють, а для виборів такі структури створюються і часто складаються з осіб, які кочують із партії в партію від виборів до виборів. Це дещо ускладнює як

виборчий процес, особливо коли місцеві та національні вибори збігаються в часі, так і роботу самої ради, оскільки антагонізм між партійними фракціями у Верховній Раді України часто переноситься на взаємовідносини між депутатами під час роботи місцевої ради [100; 106; 112].

Враховуючи ці моменти, потрібно розуміти, що політика на національному рівні суттєво відрізняється від місцевої політики. Місцева політика орієнтується на досить вузьке коло питань, пов'язаних із якістю життя людини у конкретній ОТГ – житлово-комунальна сфера, дошкільна та шкільна освіта, первинна медицина, благоустрій, наповнення місцевого бюджету. І, що головне, вся діяльність місцевої ради регулюється саме національним законодавством, при ухваленні якого і відбувається пошук компромісів між політиками національного рівня [16; 425].

Сільські, селищні, міські ради працюють сесійно, а також через постійні та тимчасові контрольні комісії депутатів. Основною організаційно-правовою формою роботи ради є сесія. На сесіях вирішуються найважливіші питання місцевого значення, що турбують територіальні громади. Місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Тимчасові контрольні комісії обираються з числа депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Головною фігурою представницького органу місцевого самоврядування є депутат ради. Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення [45, с. 377].

Деякі правники, зокрема І. Дробуш [141], О. Батанов [45], вважають, що функції органів місцевого самоврядування перш за все є похідними від територіальної громади. Ці функції мають переважно громадський, природний

характер та є функціями представницьких органів місцевого самоврядування як органів муніципальної влади. Функції цих органів місцевого самоврядування зумовлені природою муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, специфікою питань місцевого значення та мають другорядний характер щодо функцій територіальних громад (первинного суб'єкта муніципальної влади).

З огляду на вирішення питань місцевого значення, тобто виходячи з соціального призначення муніципальної влади, основними функціями місцевих рад є забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад, забезпечення реальної участі жителів – членів територіальної громади – у вирішенні суспільних справ, презентація і остаточне вирішення волі та інтересів територіальної громади, контроль у встановлених законодавством випадках за діяльністю інших елементів системи місцевого самоврядування тощо [379].

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання місцевого життя (політичні, економічні, соціальні, екологічні тощо), вдієсені Конституцією та законами України жл їх відання, що зумовлює наявність відповідних функцій цих суб'єктів муніципальної влади.

Сільський, селищний, міський голова організовує роботу представницького органу місцевого самоврядування, здійснює оперативно-розпорядчі функції, підписує рішення представницького органу, представляє інтереси територіальної громади [45, с. 379; 271; 290; 404].

Аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності міських голів, Ю. Кириченко виділяє представницьку, організаційно-розпорядчу, дозвільно-реєстраційну, контрольну та номінаційну функції. При цьому наголошується на тому, що оскільки міський голова є посадовою особою органу місцевого самоврядування й очолює виконавчий комітет міської ради, то він ще й у повному обсязі здійснює функції керівництва: програмування, розпорядництво, нагляд та координацію дій підлеглих, стимулювання та виховання кадрів органів місцевого самоврядування [194, с. 22].

Існує ще одна цікава класифікація функцій суб'єктів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів), яка пропонується Ю. Бальцієм. Він поділяє їх за наступними критеріями:

— За об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної діяльності; предметами відання, якими є певні сфери місцевого життя (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна). Залежно від сфери реалізації цих функцій, їх можна поділяти на внутрішні та зовнішні;

— За суб'єктами, тобто відповідно до соціально-економічних, демографічних та правових особливостей здійснення місцевого самоврядування (функції сільських голів, функції селищних голів, функції міських голів, які у свою чергу можна диференціювати на функції міських голів малих, середніх і великих міст України та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом);

— За способами, засобами і методами муніципальної діяльності міського голови: систему технологічних (процесуально-організаційних та процесуально-правових) функцій цього суб'єкта, що спрямовані на практичне здійснення муніципальної діяльності (інформаційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова та інші технологічні функції) [29, с. 10].

На думку Ю. Бальція, міський голова є одноосібним суб'єктом, який відповідно до законодавства покликаний здійснювати реалізацію публічної самоврядної (муніципальної) влади. Міський голова в системі місцевого самоврядування посідає одне з центральних місць як у статутарному, так і у функціональному аспектах, оскільки він є головною посадовою особою міської територіальної громади, що виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, нею утворений та підзвітний цій громаді [29, с. 12–13].

Виконавчий орган місцевого самоврядування забезпечує реалізацію демократично виражених місцевих інтересів та певних функцій виконавчої влади. Наявність таких органів у період проведення реформ у будь-якій державі має важливе значення. Саме на ці органи покладаються функції оперативно-розпорядчого характеру, які складаються з дій із виконання законів держави і

рішень представницьких органів місцевого самоврядування. Можна виділити такі функції цих органів: визначення, облік і прогнозування потреб населення, аналіз способів їх задоволення; визначення, облік і прогнозування муніципальних ресурсів, аналіз їх стану, їх оновлення і доповнення; аналіз і структуризація встановлених перед органом управління загальних завдань, з'ясування, які необхідні для їх вирішення ресурси, підготовка специфікованих вимог до системи інформаційного забезпечення; генерування і аналіз різних варіантів дій, вибір цілей, оптимізуючих стратегію самоврядування та розробка відповідних програм; контроль за ходом виконання програм і видання коректуючих команд; контроль за досягнутою ефективністю та коригування програм за ходом їх виконання тощо [45, с. 382–383; 33; 270].

В Україні повноваження виконавчих органів місцевих рад включають як ті, що безпосередньо впливають із колективних потреб відповідних територіальних громад (власні, самоврядні повноваження), так і окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) законом цим органам. Тому, як зазначає О. Батанов, можна зробити висновок, що функції виконавчих структур місцевого самоврядування – це функції з подвійною природою. З одного боку, вони здійснюють суто муніципальні функції територіальних громад, віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування. Комплекс таких функцій має громадський характер. З іншого боку, виконавчі органи місцевого самоврядування вирішують державні справи в межах делегованих їм повноважень місцевих державних адміністрацій [45, с. 383; 144; 150; 272].

Крім функціонування системи місцевого самоврядування виключно на базовому рівні (селах, селищах і містах), існують спільні інтереси і в жителів району та області. Тому важливе місце в системі місцевого самоврядування займають і районні та обласні ради. Вони як покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст на своїй території, так і захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Тому вони мають іншу природу, яка зумовлює специфіку їх функцій і повноважень. Певну частину місцевих питань обласні та

районні ради вирішують виключно на їх пленарних засіданнях. Окрему групу своїх повноважень вони делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Районні та обласні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів і областей та контролюють їх виконання. Вони також затверджують районні та обласні бюджети і контролюють їх виконання. А також вирішують інші питання, що віднесені законом до їхньої компетенції. Конституція не наділяє районні та обласні ради правом створювати свої виконавчі органи. Функції виконавчих органів цих рад виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Така система управління по суті перетворює обласні та районні ради у децентровані адміністративні структури держави, а не на незалежні структури місцевого самоврядування [45, с. 384; 107; 127; 434; 435].

Окрему групу в системі місцевого самоврядування складають органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.). Це громадська представницька форма місцевого самоврядування, яка утворюється населенням невеликої території для самостійного вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення відповідної території, на основі законів та прийнятих відповідно до них місцевих нормативних актів, із використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів (мається на увазі організація дозвілля, проведення робіт з благоустрою, озеленення тощо). Органи самоорганізації населення наділені певними повноваженнями щодо володіння, користування та розпорядження майном, яке є комунальною власністю відповідної територіальної громади. Вони мають, як правило, технологічні або владні функції. Саме завдяки цим функціям, зокрема за своєю юридичною природою, органи самоорганізації населення відрізняються від інших органів місцевого самоврядування. На відміну від місцевих рад органи самоорганізації населення фактично не мають якостей і рис публічно-владного характеру, а їх функції в повному обсязі мають громадську форму і самоврядну природу [45, с. 385–386; 252; 292].

Треба зауважити, що в Україні діє своя особлива модель місцевого самоврядування на базовому рівні, яка передбачає водночас дві сильних інституції,

що обираються прямими виборами. Це власне рада і відповідно голова громади – сільський, селищний чи міський голова. Зазвичай у багатьох країнах Європи голова громади – мер, обирається радою з числа депутатів і є відповідальним перед радою, яка в будь-який момент може його змістити. З одного боку, це виглядає як тотальне домінування ради над мером, але з іншого – це забезпечує більшу стабільність у громаді, адже всі розуміють, що за все відповідальна власне рада і політичні партії, що мають більшість у раді. Така модель не веде до конфронтації мера та ради. У нашій ситуації міський голова чи голова ОТГ, обраний на прямих виборах, часто отримує раду, яка за своєю партійною орієнтацією є його опонентом, що відразу створює складності взаємовідносин у системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування у громаді. Адже і голова, і рада отримали мандат від виборців, а сам голова часто отримує більше голосів за себе, ніж сукупність голосів, відданих виборцями за всіх депутатів ради [441; 30; 246; 253; 321; 336; 452].

Сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа територіальної громади, обирається прямими виборами. Очолює виконавчий комітет ради, головує на засіданнях ради та виконкому, підписує акти, ухвалені радою та виконкомом. Нормативних повноважень не має. Реально Голова територіальної громади, він же міський/сільський/селищний голова, він же – мер, це дуже важлива посада, обіймаючи яку, можна дуже позитивно вплинути на ситуацію в громаді та навпаки [173; 180].

Отже, повноваження сільського, селищного, міського голови визначено у ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Кадрові повноваження: вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради (п. 4), про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради (п. 5), про структуру й штати виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету (п. 6), призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності (п. 10), вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги (п. 11-2). Фінансові

та майнові повноваження: забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання (п. 9), є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (п. 13). Організаційні та представницькі повноваження: голова веде засідання ради і виконкому, підписує прийняті ними рішення, оприлюднює їх, має право відкладального вето. Голова приймає на роботу та звільняє з роботи працівників управлінь та відділів виконкому чи апарату ради. Голова представляє раду та громаду на публічних заходах, візитах, веде переговори та укладає від імені громади різні договори, у тому числі з іноземними партнерами без доручення. На відміну від ради та виконкому, голова не має права на видання актів нормативного характеру. Отже, голова є дуже сильною фігурою у системі місцевого самоврядування.

Ключові повноваження, які належать саме голові, – це головування на сесії ради та засіданні виконкому, право на скликання сесії та виконкому, право пропонувати структуру та склад виконкому, а також секретаря ради.

Виконавчий комітет ради – виконавчий орган ради. Це колегіальний орган, що утворюється радою на строк її повноважень. Чисельний склад та структура виконкому визначається радою. Зазвичай до складу виконкому входять: голова, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами, секретар ради (ці особи входять до складу виконкому за посадою), а також керівники відділів, управлінь, інші особи за рішенням ради. Виконком є найбільш потужним органом місцевого самоврядування і наділений правом самостійно ухвалювати місцеві нормативні акти у межах власної компетенції. Повноваження виконкому формально найбільші. У Законі про місцеве самоврядування цій темі присвячена окрема глава 2, що складається із 14 статей, де виписано повноваження виконкому в окремих сферах.

Компетенцію органів місцевого самоврядування за кордоном, насамперед у державах-учасниках ЄС, і в Україні можна поділити на такі групи повноважень:

- 1) у сфері фінансово-економічної діяльності:

- прийняття місцевого бюджету;
- участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій;

- збір та акумуляція коштів із різних джерел;

2) у сфері охорони громадського порядку:

- до відання місцевих органів часто належить діяльність місцевих поліцейських сил, які несуть патрульну та охоронну службу;

- керівник місцевих виконавчих органів часто виконує функції головного поліцейського начальника, до компетенції якого може бути віднесено попереднє дізнання, слідство, розшук, затримання злочинців, але у деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників;

3) у сфері комунального обслуговування, благоустрою та охорони навколишнього середовища:

- розвиток транспорту;
- будівництво місцевих доріг;
- підтримання санітарного стану міст, тобто контроль за додержанням природоохоронного законодавства, боротьба із забрудненням води, повітря;

- повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття;

4) у соціальній сфері:

- допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам;
- забезпечення роботи безкоштовних їдалень, будинків престарілих, а також закладів для осіб, які потребують спеціального догляду, надання медичної допомоги;

- у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах;

- діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних майданчиків;

- будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям і т. д. [207; 245; 268].

Для реалізації повноважень місцевих органів потрібні кошти, що надходять до місцевого бюджету із різних джерел, а саме:

а) від збору місцевих податків (податок на землю, податок із власності, податок із прибутку компаній);

б) із державного бюджету (субсидії із держбюджету можуть бути загальними (нецільові, виплачуються регулярно), цільовими (на конкретні цілі, наприклад, освіту, культуру), спеціальними (для окремих міст, муніципалітетів));

в) надходження за видачу дозволів на торгівлю, видовищні заходи, будівництво і т. д., а також платежі за водокористування, вивезення та знищення сміття і т. д.;

г) позики, які у деяких випадках місцеві органи також можуть брати.

Потрібно звернути увагу на слушне зауваження А. Ткачука [426, с. 55], який зазначає, що «ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Так невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Європейської хартії місцевого самоврядування, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає частина 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [147]. В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівень належить до рівня регіонального самоврядування, на який Європейська хартія місцевого самоврядування не поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають «органами місцевого самоврядування». Але, взагалі, можна стверджувати, що і Конституція України, і законодавство щодо місцевого самоврядування в Україні не суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування.

Отже, інститут місцевого самоврядування характеризується множинністю суб'єктів, які утворюють цілісну та функціонально впорядковану систему місцевого самоврядування. Конституція України визнає базовим елементом цієї

системи територіальну громаду, яка має важливе значення для розвитку всіх інших інститутів самоврядування.

Висновки до розділу 4

Узагальнивши питання територіальної організації публічної влади та місцевої демократії і конституційні форми її реалізації в Україні, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. Визначено, що розділ IX «Територіальний устрій України» Конституції України регулює та охороняє суспільні відносини у цій сфері. Ст. 132, 133 закріплюють норми прямої дії щодо основних засад формування внутрішньої територіальної організації держави. Саме відповідно до територіального устрою держави і відбувається формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже і реалізується місцева публічна влада.

2. З часу прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 1 квітня 2014 року вже здійснено багато кроків, які створили підґрунтя для отримання перших відчутних результатів реформи, а саме: оптимізацію адміністративно-територіальної структури та збільшення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, що надає їм можливості для залучення таких необхідних інвестицій у місцеву інфраструктуру та для підвищення рівня надання адміністративних послуг.

3. Зазначено, що формування ефективних вітчизняних основ місцевого самоврядування можливе лише за умови приведення конституційно-правових засад організації та функціонування місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, закріплення належних гарантій реалізації територіальними громадами форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення, які б стимулювали розвиток місцевої демократії, вдосконалення моделі організації влади на місцевому рівні на засадах децентралізації владних повноважень і субсидіарності.

4. Необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості України, використовувати зазначені чинники на користь реформ. Важливо відмовитися від сліпого мавпування позитивного досвіду проведення такого роду реформ у державах Європи, населення і територія яких не співмірні з українськими (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чорногорія та ін.). Натомість позитивний досвід Польщі може бути зразком для України та допоможе уникнути помилок і прорахунків у запровадженні конституційних засад децентралізації публічної влади.

5. Необхідною є політична воля вищого керівництва держави щодо негайного проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Точкові, можливо навіть найбільш досконалі, закони і гарні політичні ініціативи не здатні замінити комплексних реформ у цій сфері.

6. Необхідно наголосити на потребі в стратегії проведення реформ. Власне, в Україні на сьогодні вона визначена:

1) реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

2) внесення змін до Конституції України щодо засад децентралізації, зокрема шляхом розробки та подання на розгляд українського парламенту іншої, більш модерної редакції конституційної реформи у сфері децентралізації;

3) прийняття законів України чи їх нових редакцій (про місцеве самоврядування; про місцевий референдум; про місцеві вибори; про службу в органах місцевого самоврядування та ін.);

4) затвердження на законодавчому рівні чіткої програми реалізації відповідних реформ, яка визначатиме їх суб'єктно-об'єктний склад, форми і час реалізації, очікувані результати.

7. Україні варто відмовитися від пострадянської, частково ієрархічної (супідрядно-структурованої) системи місцевого самоврядування, від адміністративної, фінансової та майнової монополії держави на місцевому рівні.

Важливо подолати і пострадянську ментальність чиновників, котрі прагнуть управляти з Києва усіма суспільними процесами в найвіддаленішому селі. Цьому сприятимуть насамперед: 1) модернізація системи локальних форм електоральної та партисипаторної демократії; 2) запровадження дієвих механізмів фінансової децентралізації.

8. Сформульовано визначення місцевої демократії – це передбачений нормативно-правовими актами місцевий політико-правовий режим, за якого забезпечуються та реалізуються форми безпосередньої демократії (вибори, референдуми, місцеві ініціативи тощо).

9. Децентралізація буде ефективною лише у поєднанні з демократією. Окрім інституту місцевих виборів, який потребує нагального оновлення, що підтвердили результати і перебіг місцевих виборів восени 2015 р., територіальній громаді треба надати легітимний інструментарій для безпосереднього вирішення проблем місцевого значення – місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо.

10. Територіальна організації публічної влади в Україні – це історично, економічно, географічно і культурно зумовленої та установлені Конституцією та законами України, на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації, система публічної влади на місцях, яка передбачає ефективне здійснення державної влади і функціонування місцевого самоврядування згідно з системою адміністративно-територіального устрою України. Визначальною тенденцією розвитку територіальної організації публічної влади в Україні на сьогодні є перехід від пострадянської державної командно-управлінської моделі організації публічної влади на місцях – до громадівської децентралізованої моделі місцевого самоврядування, зі зменшенням впливу органів державної влади на місцях (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центрального органу виконавчої влади і ін.) та забезпеченням повсюдності публічної влади на місцях.

11. Важливим чинником ефективного функціонування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечення ними проведення ефективних реформ в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні є

спроможність залучення ними значного обсягу позабюджетних коштів. Нині реформи із децентралізації в Україні ефективно фінансують міжнародні та зарубіжні донори – від програм Ради Європи – до урядових програм окремих держав світу. Однак, відчутним є брак координації та керованості використання органами місцевого самоврядування та афілійованими з ними інститутами громадянського суспільства цих коштів для проведення реформ місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема подальшого формування ОТГ. У цьому сенсі заслуговує на увагу досвід «батька польської реформи місцевого самоврядування» Є. Регульського щодо ініціативи створення єдиного фонду для проведення реформ.

12. Спостерігається дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Щоб уникнути конфлікту між системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідно створити чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, здатних вирішувати всі питання місцевого значення, щоб органи виконавчої влади були звільнені від виконання невласливих їм функцій. Такий процес уже розпочався в Україні й матиме позитивні наслідки вже в найближчій перспективі.

Передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів та надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень, виходячи з місцевих особливостей.

Отже, при розробці та прийнятті змін до Конституції України та нового закону «Про місцеве самоврядування в Україні» основна увага має бути зосереджена саме на проблемі чіткого розподілу повноважень.

13. Вважаємо суттєвим недоліком сучасного конституційного регулювання місцевого самоврядування вудсутність закріпленого переліку форм безпосередньої

демократії, що можуть застосовуватися на місцевому рівні. Це унеможливило прийняття спеціального законодавства щодо форм місцевої демократії. На вирішення цієї проблеми спрямована норма Законопроекту, яка передбачає можливість безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою шляхом місцевих референдумів та інших форм, визначених законом.

14. Ефективне застосування децентралізованої моделі системи державної влади залежить насамперед від існування дієвої правової держави. В Україні створення такої держави ще частково перебуває на початковому етапі. Те саме стосується й участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні – воно також потребує сприяння й підтримки з метою забезпечення максимальної переваги інтересів загалу над індивідуальними інтересами.

15. Новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів із інтересами населення регіонів та територіальних громад, спроможності й самостійності об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

16. За період реформ органи місцевого самоврядування в Україні отримали значні функції і повноваження, що дають змогу за умов наявності ресурсів самостійно виконувати завдання місцевого розвитку. Тим не менш, органи місцевого самоврядування мають постійно шукати нові підходи до організації своєї роботи в умовах нестабільності та реформ, запроваджувати демократичні форми врядування, залучаючи представників приватного бізнесу та територіальної громади до спільної участі у процесі прийняття рішень.

РОЗДІЛ 5

ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Регіональна політика Європейського Союзу та її вплив на вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу й Україні

У цьому підрозділі ми ознайомимося з основними засадами формування та реалізації регіональної політики держав-учасниць ЄС, які спрямовані на вирішення конкретних проблем державного та регіонального рівня, а також вплив співпраці з ЄС на регіональний розвиток України та її конституційні основи місцевого самоврядування. Ознайомлення з досвідом регіональної політики ЄС дозволить Україні уникнути помилок при побудові власної моделі регіонального розвитку.

За твердженням Ю. Ковбасюка, «сучасна регіональна політика ЄС має три основні напрями. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (розташованим переважно в нових країнах-учасниках) зменшити відставання від більш розвинених регіонів. По-друге, реалізується система заходів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності й зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів» [199, с. 246–253].

Успіх цієї політики базується на партнерстві у рамках ЄС, плануванні та належному управлінні. Регіональна політика в європейських країнах здійснюється за:

- наявності інвестиційних програм, що стимулюють економічне зростання кожного регіону держави;
- запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку;

- створення системи координації інвестицій та програм, що реалізуються в регіональному вимірі;
- залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів;
- створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку;
- встановлення індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування [393; 122].

Також варто зазначити, що практично в усіх державах-учасницях ЄС тривалий час відслідковуються тенденції до підвищення ролі регіонального самоврядування в управлінні державними справами (наприклад, місцеве самоврядування у Польщі існує на рівні воєводств та повітів).

Міжнародними стандартами регіональної політики держав-учасниць ЄС виступають відповідні норми міжнародних документів, прийняті в рамках Ради Європи (РЄ) та Європейського Союзу (ЄС), серед яких основними є наступні акти:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.

2. Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. також прийнята в рамках РЄ і набула чинності 1981 р. Конвенція була ратифікована Україною та набула для неї чинності 9 грудня 1997 р.

3. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р. набула чинності у 1998 р. Конвенція була ратифікована Україною та набула для неї чинності 24 грудня 1999 р.

4. Європейська хартія міст, що була прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад РЄ 1992 р.

5. Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті 1992 р.

6. У червні 1997 р. Конгресом місцевих і регіональних влад РЄ був прийнятий проект Європейської хартії регіонального самоврядування.

7. Важливим стратегічним документом є, зокрема, Декларація про регіоналізм в Європі, прийнята Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 р. Вона передбачає розмежування повноважень між державою і регіонами, що встановлюється національною конституцією або законодавством відповідно управління мають здійснюватися на рівні, максимально наближеному до громадян [318].

Три ключові концепти, які тут використовуються для того, щоб зрозуміти наслідки реформи місцевого самоврядування в Європі, це автономія, результативність та участь. Покращення результативності роботи для громади (мається на увазі ефективність, результативність та легітимність) є ключовою функцією реформ місцевого громадського сектора. Її реалізація дуже залежить від рівнів автономії та рівнів участі. Чиновникам необхідно брати до уваги те, що різні підходи до реформи (територіальний, функціональний, демократичний, управлінський) по-різному впливають на ці три виміри. Це може бути взаємопідсилюючий, нейтралізуючий чи послаблюючий вплив, залежно від конкретного змісту та вектора реформ, а також «стартових умов» муніципалітету. У ряді європейських країн відбулося підвищення рівня локальної автономії після реформи децентралізації та партисипаторної реформи (реформи участі), в результаті якої було послаблено чи навіть перекреслене одночасним запровадженням політики жорсткої економії та обмежувальних заходів. Те саме стосується партисипаторних реформ, де в багатьох випадках громадський контроль було посилено шляхом створення нових консультативних органів і т. п. і водночас процеси приватизації, керовані новою моделлю управління суспільством (NPM), знизили рівень громадського контролю над важливими сферами місцевого самоврядування. Спостерігається, що NPM реформи з одного боку в багатьох питаннях підвищили результативність роботи на місцях, однак з іншого нехтували чи обмежували рівень участі та прозорості, як наприклад після приватизації та аутсорсингу. Більш недавні пост-NPM досягнення, такі як запровадження нових

консультаційних органів та користувацьких платформ разом з ремуніципалізацією та громадською корпоратизацією, на практиці продемонстрували досить сильну обмеженість можливостей досягнення партисипаторного ефекту. Це питання стає ще більш проблемним, коли процес наділення громадян владою поєднується з обмежувальними заходами, як то відбулося у деяких країнах, і таким чином питання участі споживачів було зведено до чистої риторики [460, с. 310; 128].

З цього робимо висновок, що існує потреба в більшій узгодженості реформ у багаторівневому та багатоцільовому контексті. Так як вищі рівні влади в основному відповідають за розробку та законодавчий супровід реформ регіонального рівня, вони мають бути зацікавлені у більшій чіткості реформ та намагатися уникати впровадження конфліктуючих стратегій, котрі дають зворотний результат та вимагають прийняття половинчастих сценаріїв. Це стає ще більш важливим, адже у багаторівневій структурі управління місцева влада є першим рівнем контакту з громадським сектором і все ще має найвищий рівень довіри. Вони мають забезпечити надання якісних та ефективних послуг та демонструвати результативність своєї роботи, а також відповідати стандартам демократичного управління—підзвітності і такого, що швидко реагує.

З точки зору громадян, важливими є і функціональна, і демократична складові місцевого урядування. І хоча ефективність і результативність завжди займають верхню частину пріоритетного списку, в Європі демократична участь також цінується високо. Це європейське сприйняття влади контрастує із сінгапурською концепцією належного (місцевого) управління, домінантою якої є такі цінності, як ефективність та результативність. Для політиків це означає, що необхідні збалансовані пакети реформ, які б торкалися усіх важливих аспектів місцевого врядування, хоча і в різній мірі.

Більш того, реформи мають бути адаптовані відповідно до національних, регіональних та локальних особливостей, а посадовці не мають просто копіювати та використовувати «кращі практики», взяті будь-звідки, а повинні розробляти реформи, пам'ятаючи про особливі потреби та обставини. Звичайно, місцеві органи влади можуть переймати досвід один одного, навіть якщо вони розташовані в

різних регіонах чи країнах, що, власне, є базовим припущенням міждержавного компаративного підходу. Однак певні інструменти реформи можуть бути ефективними в одних країнах чи регіонах, тоді як в інших вони радше такими не будуть. Тому необхідно проводити ретельний аналіз можливості перенесення концепту з одного контексту в інший, а також намагатися робити «переклад», щоб уникнути розчарувань та провалів. Різноманіття організаційних моделей є однією з ключових рис європейської реформи місцевого самоврядування та громадського сектора. І, на нашу думку, варто вітати це різноманіття, адже воно дає можливість обирати конкретні підходи до реформування, з урахуванням специфічних умов та потреб різних муніципалітетів [460, с. 312–313].

Ще один урок, який потрібно запам'ятати, стосується того, що дуже часто покращення вже наявних каналів (наприклад, для громадянської участі) чи часткові поступові реформи можуть виявитися більш ефективними та успішними, ніж радикальні стрибкові стратегії чи радикальні трансформації. Одним з прикладів може бути принцип вільного доступу до інформації, поєднаний з новими цифровими технологіями, що обіцяє дати швидкі дивіденди місцевим громадам. У цілому, такі заходи легше впроваджувати, та вони стикаються з меншим спротивом, ніж далекоглядні конституційні «зміни правил гри», як, наприклад, запровадження прямого голосування для обрання мерів чи референдуми. А втім, навіть більш помірковані реформи, такі як політика вільного доступу до інформації, іноді стикаються зі значними перепонами на місцевому рівні, особливо за умови, якщо завдання донести адекватну інформацію про майбутні зміни лягає на псевдодержавні та приватні агенції, що займаються наданням послуг на місцевому рівні. Тому місцевим політикам важливо використати свою владу, щоб забезпечити доступність цієї інформації для їх громадян, таким чином виконуючи свою роль «головного очільника». Для просування дієвих режимів підзвітності потрібно ширше використовувати соціальні мережі, наприклад, для онлайн-моніторингу, е-консультування, проведення е-соціальних опитувань. Ці нові канали підзвітності в місцевому самоврядуванні підходять для творчого експериментування з метою встановлення надійного громадського контролю,

захисту від свавілля влади, покращення її результативності та захисту місцевої автономії (останнє є складовою підзвітності особливо в контексті міжмуніципальної співпраці). Проте політики мають пам'ятати, що різні завдання та різні схеми співпраці у питаннях надання послуг вимагають різних (поєднань) підзвітних механізмів. Вони також повинні пам'ятати, що ці моделі контролю та підзвітності передбачають досить високий рівень соціальної та політичної довіри, а також наявність сильного громадянського суспільства, що не можна приймати як даність в усіх європейських країнах та регіонах [460, с. 313–314].

Ще один складний момент – це невідповідність між місцевими зобов'язаннями та відповідальністю. Місцева влада часто стикається із ситуаціями, коли вона вважається (політично) відповідальна, але при цьому не є (юридично) зобов'язаною. Типи зобов'язань та відповідальності мають корелюватися і бути узгодженими. Конфлікт між зобов'язаннями та відповідальністю місцевої влади буде тоді, коли на місцеву владу більше покладено зобов'язань (внаслідок децентралізації), ніж виділено ресурсів (поширена прихована стратегія центральної влади з економії коштів), чи коли «злісні» проблеми центральної влади стають політично окресленими на місцевому рівні. Одним із способів вирівняти цей дисбаланс є дотримання принципу фіскальної еквівалентності, що потрібно брати до уваги політикам при розробці майбутніх підходів до реформування. Це є вирішальним внеском у досягнення «належного місцевого врядування», з усіма його складовими, такими як верховенство права, прозорість, підзвітність, ефективність, результативність та надання послуг [460, с. 317–318].

Реформаторам також потрібно пам'ятати про час, який проходить, поки реформи вступають у силу, а саме набудуть легітимності та дадуть результат. Навіть якщо наслідки і будуть, непотрібно чекати швидких змін. Загалом не лише кількість нововведень підвищує результативність та/чи легітимність, а власне, їх використання та той вплив, що вони мають на прийняття рішень та впровадження політики на місцевому рівні. Якщо політики не сприймають серйозно результати консультацій, громадяни стають скептично налаштованими та неохоче беруть участь у політичному процесі, отже, легітимність знижується ще більше. Нарешті,

місцевим акторам було б доцільно брати до уваги мотивувальні фактори успішних партисипаторних процесів. Ними є: (1) амбіції та мотивації, що спонукають людей бути активними, (2) контакти та соціальний капітал, який вони можуть задіяти, (3) талант і часовий ресурс, що вони інвестують, (4) інституції та правила гри й (5) емпатія та готовність владних акторів до стимулювання участі.

Незважаючи на потребу в збалансованих та послідовних пакетах реформ, деякі реформи самі по собі мають потенційно конфліктуючі цілі та певний ризик необхідності компромісів. Наприклад, реформи з об'єднання територіальних громад, що відбулися в багатьох європейських країнах (включаючи деякі з раніше менш охочих південно- та східноєвропейських країн, таких як Греція та Латвія), часто розглядаються як загроза локальній демократії. Однак є свідчення того, що більші за розміром муніципалітети привертають більш компетентних кандидатів на місцеві мандати, а також що місцеві вибори стають більш конкурентними [540, р. 193–224].

Отже, з одного боку, чиновники не мають прирівнювати об'єднання до втрат в локальній демократії, з іншого боку, вони мають подумати про попередження страхів громадян щодо зниження участі шляхом запровадження внутрішньомуніципальних одиниць чи субмуніципальних структур всередині більших муніципалітетів, які б мали свої політичні права та функціональні компетенції, для того щоб залишити місцеву владу близькою до населення, незважаючи на об'єднання. Однак такий сценарій вирішення проблеми довів би свою ефективність виключно за умови, коли ці внутрішньомуніципальні одиниці матимуть ґрунтовну демократичну легітимацію, значний функціональний профіль та високий рівень автономії; в іншому випадку їх показники демократичності та функціональності будуть достатньо низькими. Отже, політики повинні знайти баланс між поставленою метою зберегти кошти та підвищити ефективність роботи шляхом збільшення та зменшення інституціональної фрагментації з одного боку, та необхідністю зробити державну владу ближчою до громадянина шляхом створення додаткових структур на місцевому рівні – з іншого.

Важливим відкриттям стало те, що інституційні зміни, викликані NPM реформами, особливо приватизація, аутсорсинг, маркетизація, виявилися більш впливовими та витривалими, ніж наступні пост- NPM кроки (такі як ремуніципалізація, інсорсинг, реінтеграція структурних одиниць тощо). Справді можемо спостерігати в ряді країн тенденцію до виправлення провалів попередніх NPM реформ або шляхом додавання ще одного шару реформ, або через відміну та повернення в попередній стан певних NPM елементів, або все більше покладаючись на гібридні форми надання послуг, такі як державно-приватне партнерство, спільне надання послуг та спільне створення додаткової цінності з громадянами та неприбутковими структурами [460, с. 314–315]. Проте це відбувається не в усіх країнах та секторах.

Що стосується локальної автономії, то з'ясувалося, що NPM йшов пліч-о-пліч з децентралізацією та вищим чи більш стабільним рівнем локальної автономії в одних країнах (таких як Швеція, Франція), тоді як в інших спостерігалася також тенденція до централізації та часткового скорочення рівня автономії, принаймні у фінансових питаннях (Велика Британія, Іспанія). Іноді, як, наприклад, у Великій Британії, NPM система навіть використовувалася для того, щоб нав'язати заходи, спрямовані на децентралізацію, для більшого контролю над регіонами. У таких екстремальних випадках реформи можуть перетворитися на реальну загрозу локальній автономії, особливо коли вони були представлені як заходи жорсткої економії і мали на меті подолати фінансові труднощі (тобто стратегії скорочення витрат, скорочення персоналу, передачі послуг на аутсорсинг). При цьому в інших випадках локальна автономія була сприятливою умовою чи навіть драйвером локально адаптованих та направлених NPM реформ. Цікавим є той факт, що ті системи місцевого врядування, які були лідерами в питаннях локальної автономії (Німеччина, Швеція), були також досить активними у впровадженні певних NPM заходів. Зазвичай у цих країнах реформи впроваджувалися «знизу», використовуючи для інновацій своє право приймати рішення на місцевому рівні та організаційну автономію. Якщо говорити загалом, то в більшості з проаналізованих країн NPM не суттєво знизило рівень локальної автономії, що видно з

довготривалого зростання показника у більшості категорій. Це досить цікаве відкриття, адже воно суперечить очевидним очікуваним наслідкам NPM реформ, що призводять до обмеження права самостійного прийняття рішень на місцевому рівні. Крім того, вищесказане свідчить про те, що високий рівень автономії є позитивним фактором для забезпечення результативності місцевої влади, адже вона в такому випадку перебуває у вигідному становищі та здатна максимально ефективно планувати та адаптувати свою діяльність, надання послуг та організаційну структуру відповідно до власних потреб [460, с. 315–317].

З точки зору внутрішньої інституційної автономії ми бачили, що в багатьох органах місцевого врядування NPM реформи посилили організаційну автономію моноцільових структур, таких як державні та напівдержавні корпорації та місцеві агенції. Ці тенденції до «автономізації» спеціалізованих структур у деяких випадках викликали серйозні проблеми, пов'язані з управлінням, недостатньою підзвітністю та недоліками у сфері багатоцільового територіального управління. Саме тому, пов'язана з NPM агенцифікація та корпоратизація, що мали на меті підвищити результативність, на практиці часто сприяли появі серйозних проблем з координуванням, політичною підзвітністю та контролем, що після цього намагалися виправити наступними повторними реформами, направленими на впровадження нових режимів підзвітності, користувальницьких платформ, підходів до інтегрованого управління тощо [460, с. 316]. Політики повинні пам'ятати про ці, іноді віддалені та опосередковані, наслідки локальної агенцифікації та корпоратизації та попереджати їх виникнення, впроваджуючи відповідні заходи під час реформування.

Стосовно наслідків реформ внутрішнього управління, то тут є одне загальне спостереження, що кращі результати досягаються, якщо використовується метод спроб і помилок, не використовуються тотальні обмежувальні заходи. Проте в країнах з функціонально та адміністративно слабкими муніципалітетами або з не дуже сильною традицією місцевого самоврядування, існує потреба в розбудові спроможності врядування на місцевому рівні. Політики мають знайти належні стимули та інструменти, що дадуть можливість муніципалітетам зміцнити свою

адміністративну структуру, управляти різними спільними домовленостями із зовнішніми гравцями, чи то в рамках міжмуніципальної співпраці (ММС), чи в питаннях роботи з приватними або неприбутковими структурами. Вони також мають приймати виважені стратегічні рішення, скажімо, стосовно системи надання послуг, стосовно ремуніципалізації чи інсорсингу послуг [460, с. 316–317].

І хоча є загальна згода стосовно того, що потрібно керуватися «золотим правилом субсидіарності», існує звичайно велика кількість інституційних варіантів покращення рівня надання послуг. Чи ці заходи будуть успішними, великою мірою залежить від конкретних умов, що склалися в країні чи регіоні. У деяких випадках об'єднання виявилось найкращим варіантом, що дозволив подолати інституційну фрагментарність та пов'язану з нею функціональну слабкість місцевої системи врядування. В інших випадках міжмуніципальна співпраця видавалася більш актуальним та припустимим сценарієм. У будь-якому випадку чиновники та реформатори повинні брати до уваги переваги та недоліки цих різних інституційних можливостей. Вони мають використовувати наявні дослідження про наслідки реформ або проаналізувати, як саме нововведення вплинуть на різні показники локальної результативності (наприклад, на дієвість/економію; ефективність/досягнення цілей; громадянську направленість/задоволення потреб; юридичну/професійну якість виконання завдань тощо). Більш часте та систематичне використання деяких із цих інструментів посилює доказову базу, рівень сприйняття та легітимності та найімовірніше (позитивний) довготривалий результат від реформ місцевої державної служби.

Отже, стосунки між елементами внутрішньої адміністративної реформи, зосередженої на підвищенні результативності, та елементами демократичного оновлення, направленою на зміцнення демократії, є, щонайменше, двоякими. Переважно заявляється, що розвиток демократії призведе до зниження дієвості, адже запровадження, наприклад, партисипаторних структур є дорогими. Але дослідження LocRef показали [460, с. 317–318], що це не обов'язково так, і якщо використовувати ці інструменти виважено та якщо громадяни інтегровані в процес

управління, можна отримати ситуацію, коли всі будуть у виграші. Одним із прикладів може бути вимірювання результативності. Водночас за умови зловживання процесом вимірювання результативності існує загроза надмірного контролю управління, недовикористання чи проблеми з вимірюванням (це якщо назвати лише деякі), безперечним залишається той факт, що вимірювання можна використовувати для контролю, планування та підвищення дієвості. Рекомендується з особливою обережністю використовувати показники результативності для оцінювання на особистісному рівні, адже здебільшого шкідливі наслідки (такі як зниження рівня мотивації серед працівників) виникають, коли проводиться аналіз та оцінка на особистісному рівні, і набагато рідше, коли це відбувається на організаційному чи галузевому рівні. Шляхом залучення громадян до розробки та прийняття показників результативності, муніципалітети можуть підвищити якість надання послуг, досягнути дієвості й водночас підвищити рівень задоволеності громадян, поліпшити підзвітність, а отже, підвищити рівень демократії. Так пропонується відійти від виключно внутрішнього розуміння поняття «висока якість» та перейти до спільного розуміння того, що саме населення вкладає в поняття високої якості, у такий спосіб не лише підвищуючи рівень задоволеності громадян, а також роблячи їх відповідальними за зміни у наданні послуг. Рекомендується їх включати до списку отримувачів звіту з результативності, а також залучати до розробки індикаторів результативності, що допоможе визначити ті стандарти, що є важливими для отримувачів послуг, а не лише для представників влади [540, р. 193–224].

Як продовження цього напрямку думок, ще один урок можна винести з результатів дослідження LocRef [460, с. 318–319], а саме необхідність стимулювати «інтеграцію, комунікацію та співпрацю стейкхолдерів» під час розробки, прийняття та впровадження (управлінських) реформ. Більш інтенсивна комунікація зі всіма стейкхолдерами (працівники, постачальники послуг, користувачі, громадяни, департаменти, структури, ММС партнери та інші) та врахування стратегічних інтересів (наприклад, групи за інтересами, асоціації муніципалітетів, муніципальні компанії) перед, під час та після процесу реформування є вкрай

важливою. Поясніть, чому ви робите щось саме так, як ви це робите, і, де це можливо, намагайтеся залучити стейкхолдерів. Процес комунікації вимагає зусиль, але воно того варте. Дослідження показали, що якщо користувалися цією порадою, кількість опозиціонерів реформ зменшувалася та вони були не настільки рішуче налаштовані (наприклад, у випадку реформ приватизації та об'єднання), а мотивація працівників підвищувалася або ж залишалася на попередньому рівні (наприклад, для реформ управління людськими ресурсами), що безсумнівно справляло позитивний ефект на результативність реалізації адміністративних завдань та якість наданих послуг. А втім, недостатньо лише стримувати опозицію. Успішні реформи, особливо коли плануються внутрішні управлінські реформи, також потребують сильного «прихильника», щоб гарантувати успішне впровадження реформ. Найбільш впливовим промоутером на місцевому рівні є безперечно мер, але є ще інші ключові гравці (наприклад, начальники департаментів/підрозділів та інші), які теж важливі. Вони повинні забезпечити комунікаційні процеси та сприяти співпраці між департаментами та підрозділами. Особливо, коли йдеться про проекти/реформи, направлені на підвищення вертикального координування. Ключові гравці повинні від самого початку інтегрувати всі департаменти/підрозділи та використовувати стратегічне планування для вирішення проблем координаційного характеру.

За останні 25 років у Європі спостерігається значне зростання локальної автономії, найбільш відчутно це в нових демократіях, але також, хоча і в меншій мірі, в старших демократіях [460, с. 320]. Є лише декілька випадків значного скорочення локальної автономії, найбільш яскравими у цьому плані є Угорщина та Іспанія. І хоча багато країн на півдні Європи (Кіпр, Греція, Італія, Португалія, Іспанія) та деякі на півночі (Ірландія, Великобританія, деякі землі Німеччини) дуже постраждали від економічної кризи та подальших заходів жорсткої економії, в Європі все одно спостерігається загальна тенденція до створення більш автономних муніципалітетів. Однак частою реакцією національних урядів країн, котрі зіткнулися з економічною кризою, була передача завдань з вищого рівня влади на нижчий без відповідного адекватного збільшення ресурсів. Водночас

місцева фіскальна та фінансова свобода, а своєю чергою і локальна автономія, у цих державах були часто обмежені, оскільки ускладнився процес позичання. Отже, при тому що загалом локальна автономія не зазнала впливу кризи в більшості досліджуваних країн, у багатьох випадках було порушено принцип фіскальної еквівалентності, а національні уряди часто реагували на економічні труднощі умовними рефлексамі з унітарних часів та більш жорстким контролем за діяльністю на місцях. Зростаюча напруга в цих країнах, викликана конфліктом зобов'язань і відповідальності, та посилена заходами жорсткої економії та стратегіями економії суперечить принципу «належного місцевого самоврядування». Судячи зі всього, імовірність обмежень місцевої фінансової автономії вища в тих країнах, де муніципалітети вже є суттєво фінансово залежними від ресурсів, що надходять з вищих рівнів. До того ж ці реакції, хоча і видаються на перший погляд зрозумілими з національної точки зору, не виглядають дуже переконливими, якщо їх розглянути більш детально.

Як ми побачили з вищесказаного, сильні та фінансово незалежні муніципалітети слугують захисним муром від криз, мають стабілізуючий ефект у періоди економічних труднощів, є менш вразливими, менш схильними звинувачувати у всьому зміни, що відбуваються нагорі, та загалом є більш стійкими до фінансових проблем [460, с. 320]. Таким чином, відповіддю на зовнішні труднощі, серйозні проблеми, та кризи має бути забезпечення добре оснащених, фінансово спроможних, сильних муніципалітетів, які мають можливість надавати допомогу своїм громадянам та достатньо ресурсів, щоб справлятися з негативними наслідками криз. При цьому нам варто брати до уваги той факт, що локальні автономії не є гарантами економічного зростання. Хоча на емпіричному рівні це підтверджується у ряді європейських держав (наприклад, Швейцарія, Швеція, Данія, Німеччина), а країни з нижчим ступенем автономії муніципалітетів (наприклад, Греція, Кіпр, Ірландія) більше постраждали від криз та економічних труднощів.

Деякі держави у відповідь на економічні труднощі радикально зменшили кількість муніципалітетів (наприклад, Греція, Ірландія та Албанія) та/або посилили ефективність та дієвість надання послуг на місцевому рівні (наприклад,

Великобританія, Туреччина, Данія, Нідерланди, Бельгія, Фінляндія). Все одно залишаються разючі відмінності в розмірах муніципалітетів між країнами та навіть у межах однієї держави, причому ці відмінності не мають чітких регіональних кордонів. Правдивим є той факт, що в північних країнах муніципалітети були найбільші та з часом ставали ще більшими (наприклад, Данія, Ірландія і Велика Британія); при цьому така ж тенденція спостерігається у середземноморських та східних країнах. У Центральній, Південній та Східній Європі ми маємо малі та великі муніципалітети. Федерації зазвичай мають менші муніципалітети, але це не стосується Бельгії, а в Німеччині є дуже великі відмінності, адже одні землі схиляються до «північної моделі», тоді як інші зберігають більш фрагментарну муніципальну структуру. Загалом об'єднання не було типовим способом реагування на останню економічну кризу 2007 року. Період сильної кризи виявився не найкращим моментом для фундаментальної реорганізації управління на місцевому рівні. У багатьох державах територіальні реформи пройшли набагато раніше, перші з них починалися ще в 1950-х, 1960-х роках. До того ж злиття часто не розглядають як інструмент у боротьбі з економічною напругою чи спосіб швидко накопичити капітал. Його радше розглядали як необхідну складову місцевого врядування, що в довготривалій перспективі більш життєздатними та сильнішими для надання громадянам високоякісних послуг і допоможе більш гнучким структурам справитися з усе зростаючим обсягом завдань та майбутніми викликами. У цьому світлі об'єднання (а також і NPM модернізація) мають переважно сприйматися й бути окресленими як перспективні реформи, які можуть підвищити ефективність та дієвість, але не так, як заходи жорсткої економії чи стратегії економії [460, с. 321].

Локальна автономія та локальна демократія крокують пліч-о-пліч, і обидва ці аспекти загалом покращилися в Європі за останні декілька десятиліть. Особливо це стосується прав муніципалітетів встановлювати податки, визначати тип політичної системи та спосіб її адміністрування, а також широкого кола завдань, що напряду пов'язані з якістю демократії (яка вимірюється рівнем довіри та відсотком явки на вибори). Рівень довіри (у поєднанні з низьким рівнем корупції)

є найвищим у північних державах, а саме Німеччині, Австрії, країні Бенілюкс. Більшість із цих держав, а особливо Данія, Швеція та Фінляндія, також мають високі показники локальної автономії, що підтверджує припущення, що ці дві якості місцевого врядування є взаємопов'язаними; а це вже своєю чергою іде пліч-о-пліч з економічно сильними та ефективно функціонуючими країнами. З огляду на це, заяви щодо необхідності ширшої локальної автономії та демократії, а також щодо більш активних та результативних місцевих інституцій є виправданими, а отже мають отримати належну реакцію з боку політиків [460, с. 322–323].

Системам місцевого самоврядування потрібно щораз більше вчитися тому, як справлятися з впливом транскордонних процесів прийняття рішень та заходів.

Наразі багато систем місцевого самоврядування повинні брати до уваги не лише національний контекст, але ще й транскордонний вплив органів влади. Це особливо стосується міжнародної регіональної інтеграції, наприклад, у межах Європейського Союзу. Такі наддержавні організації, як ЄС, мають багато видів діяльності, що безпосередньо пов'язані з функціями органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень та надання послуг, наприклад:

- Встановлення норм та правил, яких повинні дотримуватися органи місцевого самоврядування;
- Керування транскордонними взаємозв'язками та сприяння розвитку в межах субрегіону;
- Сприяння мобільності робочої сили;
- Встановлення стандартів для виробничих приміщень;
- Встановлення стандартів щодо наслідків промисловості для навколишнього середовища;
- Надання ресурсів у формі грантів та субсидій;
- Надання технічних знань та досвіду.

Такі наддержавні організації, як ЄС, можуть також послаблювати національні уряди [460, с. 323]. Як було зазначено раніше, принцип підкорення на всіх рівнях є наріжним каменем формування політики ЄС, і саме цей принцип

закріплений такими нормами, як положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Однак є багато прикладів, які демонструють, що транскордонна співпраця і координування є важливими для хорошого управління. Особливо це стосується прикордонних регіонів, у яких є спільні ресурси, наприклад, річка чи морський рукав, або в яких існує досить високий рівень міграції через міжнародні кордони [541, р. 46–54].

Як зазначає Ю. Ковбасюк [199, с. 246–253], «у країн-членів ЄС сформувались власні моделі регіонального розвитку, однак все-таки можна виділити низку спільних особливостей:

- економічний розвиток країн і регіонів визначають переважно самі учасники економічних процесів, а держава встановлює макроекономічні межі їх діяльності;
- пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів;
- збільшення ролі загальноєвропейського чинника у розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв’язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

Нові підходи в регіональній політиці європейських держав усе більше спрямовуються на передавання повноважень і ресурсів на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони можуть самі розвивати власні території й підвищувати свою конкурентоспроможність. Міністерства й інші центральні органи влади діють переважно як координатори та партнери регіонального розвитку, що його здійснюють самі регіони» [199, с. 246–253; 269].

Тут варто виділити основні принципи єдиної регіональної політики ЄС:

- Принцип партнерства – передбачає співпрацю Європейської Комісії та органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів, а також співпрацю з економічними та соціальними партнерами.

– Принцип співфінансування – передбачає, що кошти ЄС мають поєднуватися із власними коштами держав-членів, а не бути використаними замість коштів окремої держави.

– Принцип субсидіарності (який ми вже згадували вище) – усі заходи мають відбуватися на якомога нижчому рівні самоврядування. Інституції ЄС можуть втручатися лише у випадках, коли регіон або держава-учасниця ЄС неспроможні забезпечити ефективне і незалежне впровадження нової регіональної політики.

– Концентрація – передбачає, що кошти ЄС будуть спрямовані виключно на найважливіші напрямки забезпечення соціально-економічної рівності в Європі (на регіони, які перебувають у найменш розвинутому стані).

– Програмування – передбачає наявність довготермінових політичних стратегій, спрямованих на системне вирішення певних проблем у певному регіоні.

– Координація – це ефективне використання коштів структурних фондів на пріоритетні напрями забезпечення соціально-економічної рівності в Європі (регіонам, які відібрані за певними чіткими критеріями) [130, с. 101–102; 277].

Регіональна політика ЄС не передбачає в жодному разі протистояння із національними регіональними стратегіями у кожній із держав-членів ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності держави-учасниці є передусім відповідальними за реалізацію власних регіональних політик, спрямованих на вирішення проблем у своїх регіонах шляхом покращення інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій. Але при цьому регіональна політика координує національні регіональні політичні стратегії, формулюючи головні напрями та встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між державами-учасницями за право отримати допомогу від ЄС [130, с. 102; 431].

Важливою для регіонального розвитку України стала співпраця з ЄС. Серед європейських проектів в Україні, спрямованих на наближення норм місцевого самоврядування та регіонального розвитку до стандартів Європейського Союзу, можна відзначити:

1. Проект «Сприяння регіонального розвитку в Україні», започаткований у липні 2004 р. Загальною метою проекту визначалась підтримка щодо

стимулювання економічного зростання в Україні шляхом розвитку та виконання ефективної національної регіональної політики. У своїй діяльності проект охопив широке коло питань, а саме: підготовку та проведення тренінгів, дослідження інституціональних і законодавчих питань, а також розвиток економічної діяльності в пілотних регіонах України (Волинська, Вінницька та Черкаська області).

2. Проект «Розбудова громадянського суспільства», який передбачає досягнення таких конкретних цілей: підвищення ефективності роботи недержавних організацій, які надають соціальні послуги у вибраних областях; сприяння співробітництву недержавних організацій з органами місцевої влади на первинному рівні за використання новаторських моделей співробітництва між цими учасниками процесу.

3. Програму «Громадські ініціативи у Східній Європі». Метою програми є підтримка демократичних змін і розвиток громадянського суспільства у Білорусі та Україні й підтримка недержавних організацій з метою розвитку місцевих ініціатив.

4. Проект Європейської Комісії «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Проект мав за мету підтримати територіальні громади по всій території України у справі покращення базової комунальної інфраструктури шляхом самоорганізації громад, розбудови їх потенціалу та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив (міні-проектів) у таких пріоритетних сферах, як: охорона здоров'я (підтримка мережі фельдшерсько-акушерських пунктів, переважно у сільській місцевості); навколишнє середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо); енергозбереження (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії тощо); комунальне водопостачання; комунальний транспорт (подолання ізольованості в сільській місцевості) [130, с. 101–102; 79; 134].

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка остаточно набула чинності 1 січня 2016 року, є вагомим кроком на шляху до євроінтеграції нашої держави. Вирішальною умовою такої інтеграції є як дотримання права жителів територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення їхньої реальної владоспроможності. У цьому контексті окреслено перспективи

реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, а саме:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- передавання на конституційному рівні функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам місцевих рад відповідного рівня і старостам;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, наділення саме територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб максимально широким колом конституційних повноважень на місцях;

- забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема шляхом їх участі в збиранні та використанні загальнодержавних податків;

- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв (наприклад префектур), що будуть наділені не виконавчими, а суто представницькими, контрольно-наглядовими та координаційними функціями тощо.

Конгрес місцевих і регіональних влад Європи рекомендував Україні розглянути можливість створення системи регіонального самоврядування з метою представлення інтересів громад на проміжному рівні між місцевим і державним управлінням. На сьогодні така система запроваджена в м. Києві, що у правовому полі вважається регіоном та відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. №401-XIV [381] місцева влада має власні виконавчі органи. Питання соціально-економічного розвитку регіону невід’ємно пов’язане з удосконаленням системи місцевого самоврядування, зокрема розробки дієвого механізму участі членів територіальної громади в плануванні місцевого розвитку [198; 263].

На сьогодні в Україні наявні численні форми впливу територіальної громади на вирішення питань місцевого значення, серед них: участь у виборах до місцевих рад (виборче право); громадські слухання; ініціювання питань на розгляд сесії ради; вплив на діяльність місцевої влади через діяльність громадських організацій; звернення громадян (як колективні, так і особисті); місцевий референдум; збори громадян за місцем проживання; формування органів самоорганізації населення, у тому числі громадських рад; соціологічні опитування; тематичні робочі групи при органах самоврядування з тих чи інших питань діяльності влади; громадська інспекція та громадська експертиза, доручення, що є дієвими інструментами механізму соціально-економічного розвитку регіону [397, с. 12; 135; 149; 176].

Не зважаючи на те, що в процесі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в 2014-2019 роках окремі з пропозицій, висловлених В. Рубцовим [397] і іншими вченими були фрагментарно реалізовані, стверджувати про проходження Україною т.з. «точки неповернення» щодо відповідних реформ не доводиться.

5.2. Конституційно-правове регулювання процесів децентралізації в державах-учасниках Європейського Союзу

Для повноти дисертаційного дослідження важливим є з'ясування поняття «децентралізація». Децентралізація – це передача повноважень органам місцевого самоврядування. Можна виділити наступні базові підходи до децентралізації:

- Держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

- Децентралізація повноважень має відбуватися з урахуванням принципу субсидіарності для передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи.

– Передача повноважень від органів виконавчої влади чи органів самоврядування вищого рівня адміністративно-територіального устрою на нижчий рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів та наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень, виходячи з місцевих особливостей.

– Децентралізація повноважень завжди супроводжується посиленням спроможності органів місцевого самоврядування внаслідок або укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, або створення міжмуніципальних об'єднань.

– Розгляд питання децентралізації потребує наявності політичної волі та відповідних законодавчих ініціатив вищого державного керівництва щодо таких реформ [264, с. 17].

Децентралізація надає органам місцевого самоврядування повноваження на започаткування, фінансування та виконання програм, призначених для місцевого розвитку.

Децентралізація означає подальшу передачу повноважень до різних районів чи міст. У нещодавньому звіті ПРООН щодо ролі мерів у децентралізації зокрема йдеться: «Наразі близько 70 країн активно проводять політичні реформи, спрямовані на децентралізацію та муніципальні органи влади, багато з них знаходяться в таких точках світу, де виборні органи влади ще нещодавно були винятком. Однак в інших країнах політична воля щодо запровадження заходів серйозної децентралізації відстає від проголошення конституційних поправок, спрямованих на передачу повноважень центральних органів влади на місцевий рівень» [541, р. 46–54].

Часто децентралізація вимагає всестороннього реформування міжурядових відносин. Такий процес реформ зазвичай кидає виклик сталій практиці, привілейованим групам, важливим персонам, інертності чинних установ та відсутності бажання змінюватися. З місцевої точки зору проблемою децентралізації є велика кількість способів, якими центральні органи влади можуть обійти органи місцевого самоврядування та підірвати їхню репутацію. Із загальнонаціональної

точки зору децентралізацію часом розглядають як спосіб підірвати репутацію та ефективність органів влади національного рівня, яким доводиться приймати складні рішення, що слугують на благо всій державі (часом за рахунок сторін на місцях).

Деякі з основних проблем децентралізації можна визначити так [541, р. 46–54; 105]:

- Ієрархічні відносини. Взаємодія між органами влади на загальнонаціональному, регіональному, районному та муніципальному рівнях.
- Сфера компетенції та повноваження. Рівень, на якому приймається будь-яке первинне рішення щодо певного питання політики, та масштаби, в яких будь-який рівень влади несе відповідальність за запровадження політики.
- Політична автономія. Можливість приймати рішення на місцевому рівні без впливу, втручання або допомоги з інших рівнів влади.
- Юридична незалежність та автономія права. Межі, в яких юридичні установи та процеси впливають на процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування.
- Фінансові потоки та здатність отримати прибуток. Фінансовий вимір формування політики стосовно державного прибутку та системи оподаткування.
- Кооперативне управління. Структури та процеси, які узгоджують управління по вертикалі (від загальнонаціонального до місцевого рівня або знизу догори) або по горизонталі (за сферами діяльності на різних рівнях органів влади).
- Пласти та ступені активності. Ступені активності на різних пластах управління або ступінь впливу цієї активності на процес формування політики на інших рівнях управління [541, р. 46–54; 136].

Варто розглянути основні тенденції децентралізації в Європі.

Після Другої світової війни централізоване прийняття рішень вважалося найкращою моделлю для управління обмеженими ресурсами та перебудови інфраструктури. Проте кількома десятиліттями пізніше західні країни почали ставити під сумнів роль центрального уряду та розмір державного сектора, у якому бачили перешкоду для подальшого розвитку. Утім, станом на середину 1990-х

знову виникло позитивне бачення ролі центрального уряду. Це пов'язано з тим, що надмірна децентралізація не принесла очікуваних результатів у країнах, що розвивалися, або ж сприяла виникненню сепаратистських тенденцій в Іспанії, Італії та Великобританії. Тим не менше, за останні десятиліття більшість країн отримали досвід тієї чи іншої форми децентралізації [594, р. 389–417; 74; 171].

Якщо традиційно децентралізація була мотивована культурними, мовними, історичними або релігійними стимулами, нещодавня хвиля децентралізації часто пов'язана зі зростанням здатності регіональних урядів долати невдачі централізованого державного управління та забезпечувати більшу економічну ефективність. У своєму аналізі тенденцій регіональної влади в 42 країнах між 1950 та 2006 рр. К. Маркс та інші науковці [580, р. 111–112] зауважили, що лише дві із 42 країн демонструють певний рівень поновної централізації. Схоже, проте, що значно більшою мірою до неї тяжіють розвинені країни, оскільки децентралізація видається затратним процесом. До того ж, як було зазначено вище, скидається на те, що децентралізація більш успішно проходить у заможних країнах.

Таблиця 2

Місцеві уряди в Європі

Країна	Муніципальний рівень	Проміжний рівень	Регіональний або державний рівень
Федерації та квазіфедерації			
Бельгія	589	10	6
Німеччина ¹	11116	402	16
Італія ²	8047	110	20
Іспанія	8122	43	17
Швейцарія	2324		26
Унітарні країни			
Чехія	6253		14

¹ Проміжний рівень включає в себе як земельні округи, так і міста без округів (107).

² Проміжний рівень включає в себе як провінції, так і великі міста (9).

Країна	Муніципальний рівень	Проміжний рівень	Регіональний або державний рівень
Данія	98		5
Естонія	213		
Фінляндія ¹	317		1
Франція ²	36744	101	17
Греція	325		13
Угорщина ³	3177		19
Ісландія	74		
Ірландія	31		3
Литва	60		
Люксембург	105		
Нідерланди	393		12
Норвегія	428		18
Польща	2478	380	16
Португалія	308		2

Джерело: Власна деталізація на основі офіційної статистики [580, р. 111–121].

До того ж децентралізація також пов'язана з розміром країни, оскільки розмір визначає, наприклад, справжню дистанцію між місцевими спільнотами та містом-столицею, а в деяких країнах також вказує на культурні відмінності між регіонами всередині країни. Зазначено [594, р. 389–417], що відсоток місцевих еліт в Іспанії, Швеції та Німеччині, які підтримують децентралізацію, більший, ніж аналогічний відсоток у маленьких країнах (як-от Швейцарія, Нідерланди або Австрія).

¹ Єдиною регіональною автономною адміністрацією є острівний регіон Аланд.

² Кількість муніципалітетів у материковій частині Франції становить 36529. Решта належить до заморських територій. Материкових регіонів 13. Загальна кількість включає в себе заморські регіони-департаменти – Гваделупу, Мартініку, Гвіану та Ля Реюньон.

³ Кількість муніципалітетів включає в себе 23 райони Будапешта. Кількість округів-районів вказана без Будапешта.

У Європі застосовуються різні моделі. Деякі країни провели децентралізацію шляхом встановлення федеральних систем¹, деякі здійснили деволюцію, зберігши при цьому унітарну державу, а в багатьох децентралізація переважно характеризувалась деконцентрацією. Конкретні причини, які зумовлюють децентралізацію, різняться залежно від країни. Країни на кшталт Бельгії, Іспанії, Великої Британії та Італії пішли на певну децентралізацію, щоб послабити територіальну напругу та зберегти єдність у країнах. Той самий сценарій міг би бути застосований у випадку Боснії і Герцеговини та Кіпру в разі реуніфікації. Проте в інших випадках причини децентралізації є радше технічними, аніж політичними. Це, наприклад, стосується Нідерландів, де її пояснюють передусім необхідністю підвищити ефективність місцевих органів влади, хоча деякі науковці [580, р.11–121; 131] підкреслюють такий парадокс: політика децентралізації часто подається як фактор наближення творення політики до громадян, проте водночас віддається перевага збільшенню кількості населення, що входить до муніципалітетів. Подібну ситуацію маємо в Данії, яка передала нові повноваження із регіонів у муніципалітети, щоб зміцнити та розширити цей рівень влади; незважаючи на зростання ефективності управління, це може поставити місцеву демократію в несприятливі умови.

В ЄС, окрім федерацій, висока частка витрат на регіональні або місцеві органи влади спостерігається в Данії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, Італії та Іспанії. З іншого боку, на Кіпрі та Мальті найбільша частка витрат припадає на центральний уряд. У Центральній та Східній Європі Словаччина та Угорщина мають найнижчу частку витрат на місцевий уряд від загального ВВП – на противагу Польщі та Хорватії, що мають найвищу частку.

Першою країною, де почали обговорювати децентралізацію, стала Німеччина [540, р. 193–224]. Союзники нав'язали Німеччині територіальну децентралізацію, що стало відповіддю на надзвичайно централізований режим Рейху. У результаті постав сильний федералізм та розподіл законодавчих, політичних та

¹ Німеччина, Австрія та Бельгія – єдині федерації в ЄС. Росія, Швейцарія та Боснія і Герцеговина – інші три федерації, розташовані в Європі.

адміністративних повноважень між центральним урядом, землями та муніципалітетами. 16 земель є парламентськими республіками, а відносини між їхніми законодавчими та виконавчими гілками влади є дзеркальним відображенням таких самих відносин усередині федеральної системи. Федеральний уряд може здійснювати владу тільки в тих галузях, які визначено Конституцією. Хоча Федеральна Республіка Німеччина з'явилася в 1949 році, федералізм має в німецькій історії тривалу традицію, яка сягає аж Святої Римської імперії, яка у XVIII ст. містила близько 300 земель. Водночас у сусідній Австрії федералізм є переважно теоретичним, оскільки землям відводиться мало законодавчих повноважень. Початково федеральна конституція надала всі законодавчі повноваження землям, проте багато повноважень пізніше були в них відібрані.

Другою великою країною, у якій децентралізація здобула вагу, є Велика Британія. Тут обов'язки місцевих органів влади є обмеженими, оскільки вони переважно визначаються британським парламентом. Ініціативи з децентралізації, висунуті в 1960-х та 1970-х, були скасовані в ранній період діяльності уряду Тетчер, який підтримував централізацію та вважав місцеві органи влади некомпетентними, затратними та непіддатливими до змін. Інша хвиля децентралізації пройшла ближче до кінця XX століття, коли лейбористський уряд почав процес деволюції з метою передачі парламентських повноважень Великій Британії Шотландії, Уельсу, Північній Ірландії та Лондонській Асамблеї. Деволюція відрізняється від федералізму тим, що повноваження, передані регіональним органам влади, по суті належать центральному уряду. Англія – єдина країна в королівстві, де немає делегованого парламенту або асамблеї; справи всередині країни донині вирішуються Вестмінстерським парламентом [540, р. 193–224].

У Франції децентралізація завжди була гарячою темою у зв'язку з традиційно централістською системою країни. Французька модель передбачає багато адміністративних поділів, що можуть мати політичну, електоральну або адміністративну мету. Зміни до Конституції 2003 р. запровадили принцип фінансової автономії територіальних колективних утворень, а також ввели в обіг поняття «регіон» та «децентралізація». Французькі регіони не мають окремого

законодавчого органу, а отже, не можуть творити власне статутне право. Пропозиції надати регіонам обмежену законодавчу автономію викликали значний супротив. Щоб зменшити бюрократію та заощадити кошти, у 2016 р. кількість регіонів була зменшена з 27 до 17. Попри це, серед впливових європейських країн Франція залишається однією з найбільш централізованих. Якщо рухатися далі на північ, Бельгія – федеральна держава – складається з трьох місцевих спільнот, трьох регіонів та чотирьох мовних областей. Завдяки конституційним реформам 1970-х та 1980-х регіоналізація унітарної держави призвела до формування трирівневої федерації. У зв'язку з цим було створено федеральний, регіональний та місцевий уряди; такий компроміс мав зменшити мовну, культурну, суспільну та економічну напругу. Таким чином, усі місцеві спільноти мають чітку та визначену юридично сферу діяльності, в якій можуть здійснювати свої повноваження.

Південна Європа демонструє поєднання систем, які або дуже централізовані, як-от у випадку Греції, або дуже децентралізовані, як-от в Іспанії. Хоча остання за своєю Конституцією є унітарною державою, деякі з її 17 автономних місцевих спільнот функціонують як федеральні землі. Вона була надзвичайно централізованою державою аж до 1975-го, оскільки режим Франко скасував будь-яку автономію, якою до цього володіли історичні регіони. У 1978 р. історичні національні утворення отримали автономію шляхом швидкого та спрощеного процесу, тоді як решта регіонів мусили виконати конкретні вимоги, визначені Конституцією. Автономні спільноти мають широкий спектр повноважень, але деволюція повноважень окремим спільнотам характеризується певною асиметрією, переважно в питанні системи регіонального фінансування. Така асиметричність також значною мірою присутня в міжвідомчих структурах Бельгії [456] та Великобританії. Стосовно останнього випадку слід зауважити, що у Великобританії ніколи не було однорідної системи врядування; вона радше заснована на територіальних рішеннях, що пояснює нинішні труднощі у процесі регіоналізації та його асиметричний характер. З іншого боку, Португалія, яка у XX столітті пройшла шлях, досить подібний до шляху Іспанії, є надзвичайно централізованою системою. Греція – ще одна надзвичайно централізована країна південної Європи; до введення «плану Калікратіса» в 2011 р.

регіональних губернаторів призначали напряму з Афін. З 2011 р. на вимогу Європейського Союзу губернаторів обирає населення. Італія обрала інший варіант розвитку. Країну поділено на 20 регіонів, 5 із яких мають особливий автономний статус, що дозволяє їм впроваджувати закони, які стосуються конкретних місцевих питань. В італійській Конституції 1948 р. згадується регіональна автономія, але її запровадження відкладалося до 1970-х рр. Регіони набули значного рівня автономії після конституційної реформи 2001 р., що надала їм виняткових законодавчих повноважень щодо будь-яких питань, які не є явною прерогативою центрального уряду (останній, зокрема, донині є головним гравцем у сфері оподаткування). Як у Іспанії, так і в Італії процес постійної децентралізації зумовив сецесіоністські настрої, особливо в Каталонії, Країні Басків та північній частині Італії. З іншого боку, як уже згадувалося вище, в Центральній та Східній Європі децентралізація не могла розвиватись до 1989 року, хоча в деяких країнах до неї існував інтерес. Після 60 років надмірної централізації децентралізація в усьому регіоні проводиться таким чином, щоб підлаштуватися під процес переходу від соціалістичної системи до ринкової економіки та демократії. Тим не менше, характер та темп реформ у різних країнах є нерівними, що відображає, крім іншого, історичні, політичні, етнічні, географічні та демографічні відмінності. У 1999 р. Польща перейшла від дворівневої адміністративної системи до системи з трьома рівнями поділу, яка зараз вважається найкращою практикою з точки зору децентралізації. Територіальний поділ Польщі було змінено; у країні сформували 16 воєводств (провінцій), які своєю чергою поділяються на 379 районів. До того ж це сприяє місцевому самоврядуванню та делегуванню повноважень від центрального до регіонального уряду і здійснює перехід від вертикальної координації до горизонтальної співпраці. У Словаччині позитивний наслідок процесу децентралізації виявився у більшому наближенні до громадян. Проте в Литві децентралізація не змогла перейти зі стадії програмних обіцянок на стадію реалізації, а в Угорщині місцеві органи самоврядування «зазнали регресії» і перебувають під більшою загрозою, аніж у минулому. Загалом на даний момент більшість країн Центральної та Східної Європи залишаються досить централізованими. Наприклад, Румунія та Болгарія зберегли той самий

адміністративний поділ, що й у комуністичні часи, хоча деякі обов'язки були делеговані на місцевий рівень, а в Румунії слабкий процес децентралізації було започатковано радше через міжнародний тиск, ніж через щирі підтримку цієї ідеї центральним урядом, тож запровадження децентралізації відбулося без належно продуманого плану [540, р. 193–224].

Хоча децентралізація в Європі переважно є нормою, є тенденції, які показують, що окремі країни від неї відходять. Наприклад, у Нідерландах потроху відбувається рецентралізація, оскільки те, у чому вбачали суттєві переваги децентралізації в кінці 1980-х – на початку 1990-х, зараз є спірним, особливо стосовно охорони здоров'я. В Італії в 2005 р. пропонувалося здійснити подальшу федералістську реформу, що значною мірою збільшила б повноваження регіонів. Однак у 2006 р. ці пропозиції, в яких дехто побачив спробу наближення до моделі федеральної держави, були відкинуті шляхом референдуму. Так само в Португалії план поділу материкової частини країни на вісім регіонів зазнав невдачі на референдумі (1998 р.), хоча серед переважно заможних країн ОЕСР ця країна є однією з найбільш централізованих. Випадок Німеччини показує, що нещодавні бюджетні та фінансові реформи мали централізаційні наслідки. У Великобританії в останні десятиліття центральні уряди дуже часто звужували автономію місцевих урядів, нав'язуючи контроль за моделлю «згори вниз» у питаннях обрання форм управління, фінансування та надання послуг громадянам. В Іспанії зовсім нещодавно затверджене національним парламентом законодавство обмежує здатність муніципалітетів втручатися в надання соціальних послуг. У Греції політика централізації нав'язується з метою координації та впровадження заходів жорсткої економії, оскільки під час економічної кризи виявилася вразливість місцевого самоврядування. В Ірландії територіальні реформи є радше символічними, аніж реальними; їм не вдалося викорінити традиційний ірландський централізм та підпорядкування місцевих урядів. Так само в Литві децентралізація сприймається швидше як теоретичний принцип, що не може відмінити верховну владу центрального уряду над муніципалітетами [460, с. 307–309].

Хоч ми можемо говорити про основні тенденції, у багатьох випадках рівень децентралізації складно виміряти, бо, як зазначалося вище, вона рідко існує в чистому вигляді. Як було вказано, децентралізація має і переваги, і недоліки, що несуть із собою як можливості, так і загрози, зокрема, економічне поглиблення регіональних нерівностей. Звідси випливає, що в цьому питанні кожна країна повинна розробити власну модель на основі своїх соціальних, економічних, політичних, культурних, історичних та географічних умов.

Крім цього, тут доречно визначити переваги та недоліки децентралізації.

Серед переваг можна виділити наступні:

- Самоврядування. У високодецентралізованих системах рішення приймаються якнайближче до людей, що сприяє функціонуванню самоврядування та максимальному посиленню демократичних цінностей: активності, інклюзивності та підзвітності.

- Демократичний плюралізм. Існує менша вірогідність того, що одна партія чи фракція буде контролювати всю систему управління країни; децентралізація сприяє демократичному плюралізму.

- Економічна ефективність. Децентралізація може сприяти економічній ефективності, оскільки вона уможливорює формування тісної співпраці між органами управління та продуктивними підприємствами.

- Регіональні цілі. Набагато легше визначати та виконувати регіональні повноваження, якщо передати владу на місця.

- Ефективні партнерства. Системи місцевого самоврядування можуть мати кращу гнучкість щодо створення партнерств між найефективнішими учасниками формування політики та її виконання, наприклад, місцевими громадськими організаціями.

Також можна виділити наступні недоліки:

- Відсутність економічної ефективності. Дехто вважає децентралізацію економічно неефективною, оскільки погіршується здатність центральних органів влади координувати та виконувати економічну політику на загальнонаціональному рівні.

– Відсутність спільних стандартів. Децентралізація сприяє відсутності спільних стандартів у децентралізованих районах, що дозволяє регіональним інтересам домінувати з меншими обмеженнями.

– Економічна та соціальна нерівність. Виникають можливості для великих економічних та соціальних нерівностей між регіонами, що може призвести, наприклад, до можливого банкрутування міста та зубожіння регіональної економіки.

– Прогалини в ресурсах. У деяких випадках децентралізація призводить до ситуацій, коли юридично повноваження були надані, але фактично не підкріплені достатніми ресурсами, тому децентралізація зазнає поразки.

– Перешкоди для активності громадян. Інколи існує занадто багато пластів процесу прийняття рішень та бюрократії і проліферація рівнів офіційних органів влади створює нові перешкоди для активності громадських організацій та окремих громадян.

– Слабка національна єдність. Децентралізація може послабити національну єдність, що призводить до занепаду відданості національній державі та може сприяти розвитку сепаратистських або відступницьких тенденцій [460, с. 329–330; 254].

Потік прибутків, схеми оподаткування та витрачання коштів безпосередньо пов'язані зі сприянням місцевій демократії та її розвитком.

Одним з найбільш суперечливих питань щодо органів місцевого самоврядування є їх здатність збирати та витрачати свої прибутки. Потік прибутків та схеми оподаткування і витрачання коштів – фінансова політика – безпосередньо пов'язані зі сприянням місцевій демократії та її розвитком. Без належних ресурсів – отриманих безпосередньо органами місцевого самоврядування чи переданих районними або центральними органами влади – місцева демократія не зможе вижити. Проблеми загострюються ще більше, якщо окремі райони генерують значні національні ресурси, які часто перерозподіляються деінде.

Деякі змістовні принципи фінансової політики на місцевому рівні зарубіжні дослідники визначають наступним чином:

- Справедливість під час збору та розподілу національних ресурсів;
- Усвідомлення та попередження будь-яких побічних дій з боку навколишнього середовища внаслідок видобування природних ресурсів – наприклад, видобування руд чи нафти – для місцевого населення;
- Прозорість під час збору та витрачання ресурсів;
- Підзвітність, аби забезпечити витрачання державних коштів у інтересах громади;
- Активність громади у процесі формування бюджету;
- Рівність між муніципалітетами щодо рівнів оподаткування та витрат на душу населення;
- Технічна допомога органам місцевого самоврядування щодо управління державними коштами [460, с. 331].

Останній пункт підкреслює важливість, здавалося б, технічних питань – таких як муніципальні фінанси – для місцевої демократії. Усвідомлення схем отримання прибутків і їх витрачання та вплив на них є надзвичайно важливими для забезпечення підзвітності та прозорості. Розуміння того, як і де витрачені кошти, має критичну значущість для тих, хто зацікавлений у якості місцевої демократії.

У дослідженні А. Леснера розкриваються уроки, що стосуються фінансової децентралізації. Їх зміст полягає в наступному:

- демократія та місцеве самоврядування мають бути підсилені фінансовою децентралізацією, не применшуючи переваг, які можуть бути отримані внаслідок дій, координованих центральними органами влади;
- потрібно встановити чіткі та обґрунтовані правила призначення обов'язків щодо надання публічних послуг;
- вертикальні (міжурядові) та горизонтальні (міжвідомчі) партнерства є важливими для посилення партнерства між рівнями органів влади;
- вартість публічних послуг, отриманих на місцях, зазвичай повинна покриватися податками та платежами користувачів, зібраними на місцях.

Необхідно надати органам місцевого самоврядування законні повноваження, аби їхні податки були обов'язковими до сплати;

- фінансування органів місцевого самоврядування з боку центральних органів влади повинно бути вчасним та плановим [460, с. 331].

У Європі розгортається процес децентралізації [594, р. 389–417]. Майже повсюди ми стаємо свідками тренду до зміцнення різноманітних регіональних та місцевих інституцій та їх взаємовідносин з центральним урядом держави. Цей рух не є ні однаковим, ні лінійним. Він набуває різних форм, але ґрунтується на цінностях, які поділяють усі країни-члени ЄС.

Цей підрозділ ілюструє значну різноманітність організації територіального управління в Європі. Вона обумовлена розміром держав: органи державного управління у Мальті чи Люксембурзі функціонують не так, як в Іспанії, Німеччині чи Польщі. Така організація залежить від ступеня національної єдності – прагнення до місцевої автономії є слабшим у країнах з давніми об'єднавчими традиціями – такими як Франція – порівняно з країнами, що об'єднались не так давно (Німеччина чи Італія), або навіть тими, чия єдність є спірною (Бельгія). Вона залежить від розуміння ролі центрального уряду: існує недовіра у тих випадках, де у новітній історії існувала авторитарна держава – націонал-соціалізм у Німеччині, фашизм в Італії, франкізм в Іспанії; водночас в інших місцях роль уряду асоціювалась із захистом. Ступінь вбудованості демократії у національну політичну практику також не можна вважати малозначущим. Існування місцевої автономії у країнах, які ж уперше відкрили для себе демократію після декількох десятиріч комунізму, дуже відрізняється від того, що є у Бельгії чи Об'єднаному Королівстві. І, нарешті, не варто недооцінювати роль економічних та соціальних структур. Рівень освіти громадян, ступінь соціальної єдності, важливість економічних та соціальних вихідних даних – все це формує характеристику кожної системи регіональних та місцевих інституцій.

Ця різноманітність є звичайним розвитком подій. У преамбулі до Хартії фундаментальних свобод, яка є обов'язковою для всіх держав-членів Європейського Союзу і має однакову юридичну вагу з установчими договорами,

однозначно вказано, що ЄС поважає організацію органів публічної влади у кожній державі на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Принцип субсидіарності застосовується лише щодо відносин між Європейським Союзом і державами-членами та не впливає на їх внутрішню структуру. Отже, процес децентралізації обмежується національним рівнем і, природно, представлений тут через внески держав.

Разом з тим, у Європейському Союзі є набір спільних цінностей. Жодна національна система не може ігнорувати їх, не зраджуючи суті децентралізації, якою ми у Європі її бачимо. Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи, у якій беруть участь усі країни-члени ЄС, надає його досконале визначення у своїй преамбулі. Для Ради Європи децентралізація є вимогою демократії, оскільки «органи місцевого самоуправління є однією з головних засад будь-якого демократичного ладу», і «право громадян брати участь у веденні громадських справ є одним з принципів демократії, які поділяються всіма державами-членами ради Європи». Однак децентралізація також є умовою ефективного управління, оскільки «... існування органів місцевого самоуправління з реальними обов'язками може забезпечити таке управління, яке буде і ефективним, і близьким до громадян» [147; 541, р. 46–54].

Демократія з одного боку, і ефективне управління з іншого – ця подвійна модель, на нашу думку, є доречною для дослідження досвіду різних країн у сфері децентралізації, описаного в цьому дослідженні.

Децентралізація – це метод внутрішньої організації національної держави. Вона відбувається не всупереч інтересам держави, а у співпраці з нею. Децентралізація реалізується через відносини, що встановлюються між центральним урядом та регіональними і місцевими інституціями. Національна держава є ключовим елементом процесу децентралізації. Однак зараз у Європі вона здається об'єктом подвійної загрози. З одного боку, Європейський Союз вже позбавив її фінансового суверенітету; правила спільноти з кожним днем обмежують рамки її повноважень у все більшій кількості сфер; фінансова криза вимагає впровадження Європейського економічного уряду. З іншого боку, передача все

більшої частини повноважень держави до децентралізованих місцевих і регіональних органів влади все далі послаблює її роль. Крім того, зростаюча роль лібералізму в державній політиці країн і відкриття для конкуренції головних комунальних послуг позбавляють державу великої частки її впливу. Це пояснює, чому (національна) держава піддає сумніву своє місце в глобальній системі управління територіями [594, р. 1–14].

Водночас особливих причин для хвилювання немає. У більшості країн ЄС держава давно є гарантом національної єдності – або ж, цитуючи Лісабонський договір, – «суспільного і територіального єднання» [594, р. 1–14; 460, с. 334].

Не децентралізація становить ризик для неї. У наш час небезпека, що загрожує національній єдності, має інше походження: економічна та соціальна ізоляція, зростаюча нерівність, відділення території, економічна глобалізація. За своїм визначенням глобалізація веде до стирання кордонів; децентралізація натомість дає змогу кожній території визначитися зі своєю ідентичністю.

Національна держава ще довго залишатиметься головним гравцем у сфері місцевого самоуправління. Згідно з конституцією та законами, її завданням є організація регіонального та місцевого самоуправління, яке впроваджуватиме в життя демократію на своїх територіях. Самоуправління почало стверджуватись (відстоювати свої права) у муніципалітетах. У ХІХ сторіччі Токвіль назвав їх школою демократії. Громадяни були залучені до вирішення місцевих проблем, які їх стосувались; так вони готувалися до участі в політичному житті у більших масштабах; муніципальні рамки робили можливим контроль за певними запланованими результатами. Те, що працювало на рівні муніципалітетів упродовж тривалого часу, нині застосовується на інших рівнях управління. Демократичне життя територій організовується саме в межах регіону, землі, автономного співтовариства, воєводства на регіональному рівні та в межах округу чи провінції на середньому рівні, якщо вони мають достатню автономію від центрального уряду, а їх керівники – демократичну легітимність. Фактично це і є демократичні компоненти децентралізації [594, р. 1–14].

По-перше, децентралізація означає, що регіональні та місцеві інституції мають достатню автономію за конституцією чи національним законодавством. Автономія вимірюється у ступенях. У федеративних чи високорегіоналізованих системах вона досягає рівня самоорганізації. Насправді автономія повинна мати принаймні правоздатність, право самостійно приймати рішення у певних сферах, і щодо людських ресурсів та необхідних коштів для реалізації децентралізованих повноважень. Ми маємо уточнити питання повноважень та ресурсів, що є ключовим з точки зору ефективного управління, для того щоб вирішувати проблеми, спричинені територіальною структурою, обраною кожною державою під час організації регіональної та місцевої автономії на її території.

Дебати щодо кількості рівнів територіального управління є значною мірою штучними. Муніципалітети є всюди. Вони відрізняються за розмірами, організацією та системою правового регулювання. Але вони мають спільні проблеми – вони знаходяться на рівні, найближчому до громадян, і відповідають за принципи діяльності та комунальні послуги у безпосередній близькості до громадян. Регіональний рівень стає все більш поширеним під різними назвами. Він відповідає рівням NUTS 1 і NUTS 2 (номенклатура територіальних одиниць для статистики) за термінологією Співтовариства. Його ще немає в наявності у всіх державах-членах ЄС через те, що розмір їхньої національної території не є достатнім для цього (Люксембург), або тому, що такий рівень існує лише як децентралізований район (національної) держави (Греція, Португалія). Цей регіон демонструє територіальну варіативність певної національної політики, підготовки та імплементації регіональної політики або координації місцевого політичного курсу, водночас менш зосереджуючись на справах, що знаходяться у безпосередній близькості, як належало б [594, р. 1–14].

Врешті-решт там, де це виправдано розміром національної території, є проміжний рівень між муніципалітетом і регіоном – область/регіон, провінція, графство, район. Ці три рівні включають базову структуру управління територіями у великих країнах.

У кожній країні спосіб організації децентралізованих органів влади пов'язаний з її історією, політичною та адміністративною культурою, економікою, соціологією та ін. Не існує «Європейської моделі» децентралізації. Однак ми спостерігаємо певний ступінь конвергенції у вирішенні деяких проблем, які повсюди спричиняються трансформацією територій і розвитком державної політики.

Чому надати перевагу – єдиному підходу чи різноманітності у внутрішніх територіальних структурах? Є очевидним, що однаковість – це рух у зворотному напрямку від просування процесу децентралізації. У федеральних чи високорегіоналізованих системах регіони чи землі давно керують їх організацією. У наш час навіть в унітарних державах деякі регіони мають особливий статус: не лише острови (Мадейра, Азорські острови, Корсика), але й Шотландія, Ірландія чи Уельс в Об'єднаному Королівстві, і навіть регіон Іль-де-Франсу. Такий розвиток ситуації в напрямку диверсифікації інституцій також впливає на муніципальну організацію, що визначається або землями – як у Німеччині – або центральним урядом. Фактично він має адаптуватися до послаблення багатьох сільських територій, до становлення мультимуніципальних міських структур, розвитку міжмуніципальної співпраці. Зокрема, у Франції – де міцно вкоренився культ однаковості – ми розрізняємо (залежно від їхнього розміру) співтовариства муніципалітетів, співтовариства агломерацій, міські спільноти, і вже скоро – мегаполіс. Це єдиний засіб для адаптації дуже різних територій, і врахування такого розмаїття лежить в основі природи децентралізації [594, р. 5–13].

Що має переважати – рівність чи ієрархія у відносинах між різними регіональними і місцевими інституціями? Французька система ґрунтується на правилі – чи радше міфіві, – що жоден орган місцевого самоуправління не може застосовувати владу чи контролювати інший орган управління.

Ця юридична рівність є простою формальністю, а реальність показує набагато складніші зв'язки – навіть баланс повноважень, – який не виключає субординації або залежності. Натомість німецька система надала перевагу ієрархізації різних рівнів територіального управління: правила, встановлені

землею, є обов'язковими для виконання місцевими органами управління, а вищий рівень має повноваження контролю. Ці два підходи мають свої обмеження. Формальна рівність у французькій системі не сприяє співпраці між регіонами, округами чи муніципалітетами, і трапляються випадки конкуренції. Ієрархія, обрана німецькою системою, може бути сприятливою для реконцентрації влади на користь землі, що є зрадою духу децентралізації. Водночас, незважаючи на різноманітність досвіду різних країн, потроху утверджується ідея передачі відповідальності за узгодженість/когерентність єдності місцевої системи управління на регіональний рівень.

Децентралізація означає також, що регіональні та місцеві лідери мають демократичну легітимність, яка, за європейською традицією, може бути забезпечена лише шляхом виборів. Незалежність обраних посадовців протягом дії їхнього мандату є обов'язковим елементом.

У всіх державах-учасниках ЄС децентралізованими органами влади керують ради, обрані на загальних виборах – прямих або, значно рідше, непрямих. Це стосується всіх без винятку муніципалітетів. Це також стосується регіонів, крім Греції та Португалії, де регіон все ще є деконцентрованим адміністративним районом держави: але у цих двох державах обираються регіональні асамблеї – підрозділ департаменту в грецькому уряді та райони. Частіше мер, президент/голова або колегія, обрані дорадчими органами, наділяються виконавчими функціями. Обрання мера на прямих загальних виборах є винятком (Італія); так само винятковим є його призначення центральним урядом (Нідерланди, Швеція), але він чи вона є підзвітними виборній асамблеї. Можна вважати, що цієї вимоги демократії дотримуються усюди.

Але тоді як методи голосування різняться, залежно від національних традицій, тенденція до розповсюдження пропорційного представництва превалує. Це дає змогу виражати різні погляди, і такий плюралізм є принциповим фактором демократії. Система партійних списків дає можливість більш справедливого представництва – якщо є бажання – в плані гендерної рівності, географічного представництва, різниці між поколіннями, головних суспільно-професійних

категорій чи навіть деяких меншин. Пропорційна система часто поєднана з квотами при голосуванні більшістю голосів, щоб сприяти встановленню стабільної більшості. Краще представництво у виборному органі нівелюється провідною роллю, яку грають політичні партії у складанні списків кандидатів, а відповідно обмежується вибір для виборців. Ось чому деякі країни все ще проти пропорційного представництва. Об'єднане Королівство залишається вірним британській традиції мажоритарних виборів в один тур, хоча країна нещодавно погодилася з тим, що частина депутатів шотландського парламенту може обиратися шляхом пропорційних виборів, а мажоритарне голосування за єдиного кандидата використовується лише для обрання головних радників департаменту/міністерства. Однак у наш час ці два випадки є винятками [460, с. 337–338].

Питання незалежності регіональних і місцевих виборних посадових осіб впродовж їхнього мандата є більш складною. Звичайно, що вони мають бути самостійними у прийнятті рішень, коли йдеться про певні інтереси. У цьому зацікавлений той місцевий чи регіональний орган влади, де вони працюють. Вони мають бути так само незалежні від своїх виборців. Такою є логіка представницької системи, в якій немає наказів, обов'язкових для виконання. Вони також незалежні щодо обмежень своєї професії, якщо не бажати, щоб мандати місцевих депутатів діставались пенсіонерам або неробам – звідси випливає необхідність гарантувати статус виборних чиновників у різний спосіб. Чи можемо ми уявити, щоб виборні чиновники були незалежними від тієї політичної партії, яку вони представляють, і яка очікує від них дотримання партійної дисципліни? Це питання є ще більш делікатним, оскільки великі партії є загалом дуже централізованими і не мають змоги реагувати на місцеві проблеми, з якими стикаються децентралізовані органи влади. І, нарешті, що є головною французькою особливістю, – той факт, що виборний чиновник може поєднувати декілька депутатських мандатів, створює масу незручностей. Таке поєднання мандатів є рідкісним явищем в Європі: іноді воно забороняється законом або є фінансово не вигідним; часто воно навіть не існує на практиці без будь-якої постанови. Принаймні було б зручно заборонити поєднання національного парламентського мандата або виконавчої посади на регіональному чи місцевому рівні:

жоден виборний чиновник не має ні часу, ні змоги особисто виконувати обов'язки за двома важливими мандатами; завжди існує ризик конфлікту інтересів між цими двома роботами; вже саме таке поєднання є джерелом безвідповідальності. Демократичне життя територій вимагає, щоб виборні посадовці присвячували свій час виключно тій території, від якої обирались.

Процес децентралізації, що проходить у Європі, загалом адекватно відповідає вимозі демократичного життя, яке є багатшим у муніципалітетах, провінціях, регіонах. Однак варто утриматися від надто ідеалізованого уявлення. Дві проблеми й одна ілюзія застерігають нас від цього.

По-перше, це проблема нерівності. Вона є загрозою повсюди, оскільки пов'язана із суттю самої децентралізації. Вона полягає в переході до регіональних і місцевих органів влади всіх чи частини певних інститутів публічної політики, делегуванні їм відповідальності за фінансове забезпечення. Однак території мають вельми неоднакову здатність забезпечувати фінансування за рахунок власних ресурсів. Найслабші території вимушені робити менше ніж інші для своїх жителів або просити їх докладати більше зусиль для формування доходів бюджету, а це на шкоду рівності їхніх умов проживання або оподаткування. Щоб уникнути цієї загрози, децентралізація має супроводжуватись урівнюванням схеми виділення державних ресурсів децентралізованим інституціям. Найсильніші території неохоче сприймають таку солідарність. Відомо, як найбагатші муніципалітети паризьких передмість протестують проти зобов'язання, накладеного на них згідно із законом щодо фінансування будівництва соціального житла, або як Ломбардія, Каталонія, серед інших, намагаються обмежити підтримку бідних регіонів.

По-друге, також варто згадати проблему протекціонізму. Вона існує, поки є нерівні відносини між регіональним чи місцевим органом влади і «покровителем» громадян, який отримує протекцію або переваги в обмін за лояльність або політичну підтримку. Протекціонізм існує стільки ж, скільки і демократія. Він існував ще в Давньому Римі. Він має незліченну кількість форм, починаючи від звичайного політичного «феодалного» володіння до корупції і мафіозних практик, і ми добре усвідомлюємо, що в Європі він зовсім не обмежується

Середземномор'ям або колишніми народними демократіями. Можна протистояти йому лише шляхом прозорості дій держави, верховенства права ... і доброчесності громадян та їхніх виборних представників.

Нарешті, існує ілюзія демократії участі. Її часто представляють як покращену версію представницької демократії, і часто вона такою і є. Якщо тільки місцеві органи державної влади не зловживатимуть нею для посилення своїх владних повноважень, вона не призведе до популізму, до якого може привести пряма демократія, і вона не буде використана найбільш впливовими групами тиску (лоббістів) для просування своїх інтересів [460, с. 339–340].

«Децентралізація адміністрації та ефективне управління мають бути ефективним вибором, а не просто організаційними методами» [594, р. 10–12]. Це твердження професора Летаєва відносно революції в Тунісі, але країни Європи також мають задуматися над ним. Якщо децентралізація передбачає розділення владних повноважень між державою і різними рівнями місцевих та регіональних органів влади, то це також передбачає те, що цей розподіл буде чітким і супроводжуватиметься адекватними фінансовими механізмами. Децентралізація не може застосовуватись так, щоб позбавити державу тих повноважень, які вона не може взяти на себе через брак фінансових ресурсів; її метою є гарантування здійснення цих повноважень на нижчих рівнях виборними органами за найкращих демократичних умов. Передані повноваження потребують засобів для їх здійснення і управління, адаптованого до необхідних послуг.

Чіткий розподіл повноважень між державою і різними місцевими і регіональними органами влади є головною умовою ефективного управління. Держава має численні методи, викладені у її конституції чи законодавстві, які вона може застосувати щодо системи, яку хоче реалізувати. Вона може бажати прозорості, а отже, задіє механізм виняткових повноважень; вона може вважати пріоритетом узгодженість дій на одній і тій же території і, можливо, задіє механізм розподілу повноважень. У ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування стверджується, що «Основні повноваження і обов'язки місцевих органів влади мають бути визначені конституцією або статутом. Однак це положення не повинне

перешкоджати наданню органам місцевого самоуправління повноважень і обов'язків для особливих цілей згідно із законом. Органи місцевого самоуправління повинні, в рамках закону, мати повноваження діяти за власною ініціативою щодо будь-якої справи, яка не є поза їхньою компетенцією і не доручена будь-якому іншому органу» [147]. У тексті додається, що «повноваження, надані органам місцевого самоуправління, повинні бути повними та ексклюзивними» [147]. Вони не можуть бути поставлені під сумнів чи обмежені іншим центральним чи регіональним органом влади, за винятком випадків, передбачених законом. Так, держава має дотримуватися вищезазначених принципів.

Механізм виключних повноважень існує, наприклад, у Бельгії; кожен орган влади наділений такими повноваженнями, які надаються лише йому: питання, пов'язані із суверенітетом, входять до компетенції федеральних органів влади; питання культури, охорони здоров'я і соціальної допомоги входять до компетенції місцевих громад, а житлові питання (житло, містобудування, енергетика) є частиною кола обов'язків регіонів. Ми бачимо такий самий принцип розподілу владних повноважень у іншій федеративній державі Європи – Німеччині. Хоча її Основний Закон залишається досить оригінальним, а його інтерпретації Конституційним судом Німеччини не в усіх випадках є буквальними, федеративна держава має виключні права у певних секторах.

Отже, федеральні землі не мають законодавчих повноважень, окрім випадків, коли федеральний закон прямо уповноважує їх до втручання (закордонні справи, оборона, вільне переміщення товарів і людей, національність, кредитна і монетарна політика, митниця, залізниця, пошта і телекомунікаційні послуги, кримінальна поліція та ін.). Проте є такі галузі права, в яких федеральні землі можуть здійснювати законодавчу владу, якщо не втрутиться держава. Виключні повноваження земель не визначаються особливими умовами Основного закону (культура, освіта, муніципальні справи тощо). Згідно з Основним законом, землі мають гарантувати муніципалітетам право регулювати в межах власної відповідальності й у рамках чинних законів усі питання місцевої громади: місцевий громадський транспорт, будівництво місцевих доріг, будівництво житла і

містобудування, будівництво і утримання початкових і середніх шкіл, театрів, музеїв та лікарень, спортивних об'єктів та громадських лазень, а також послуги, орієнтовані на молодь, і освіта для дорослих. Однак, згідно з більшістю спостерігачів, Німеччина еволюціонувала до такої запутаності у сфері повноважень, що їх все складніше зрозуміти. Дехто агітує за нове визначення і чіткий розподіл владних повноважень між державою та федеральними землями, беручи до уваги повноваження, що здійснюються на рівні ЄС (всі ці питання обговорювались у багатьох наукових дослідженнях). В Італії ми іноді говоримо про виключні повноваження на користь держави, а не регіонів. Отже, держава має виключні повноваження; є спільні повноваження держави та регіонів і є ексклюзивні повноваження регіонів. Іспанська держава також має виключні повноваження, але й автономні громади їх мають. Звичайно, система виключних повноважень допомагає громадянам розуміти і точно знати, який саме орган влади відповідає за певну сферу. Варто зауважити, що цей механізм ніколи не існував у чистому вигляді; є випадки виключних повноважень. І якщо ми хочемо надати особливої важливості взаємозв'язку різних територій, наділення кожного рівня влади великим набором повноважень видається справою, що потребує делікатності й такту. Негнучкість необов'язково є синонімом ефективного управління. Якщо такий механізм може існувати між федеральним і федеративним рівнями, то для нижчих рівнів він менш придатний [460, с. 341–342].

Механізм розподілу влади є найбільш прийнятним. Унітарні держави застосовують його на практиці. Він базується на загальній юрисдикції: кожен рівень державної влади відповідає за питання, що відносяться до його рівня, а це означає, що декілька органів влади можуть брати участь у вирішенні ідентичних або подібних проблеми.

Франція застосувала цей принцип на практиці, хоча дух законів про децентралізацію 1982–1983 рр. був на боці децентралізації, що визначалась набором повноважень. Муніципалітет відповідав за містобудування і початкову освіту, за громадську діяльність та коледжі, а регіон відповідав за землеустрій, професійно-технічне навчання і управління середніми школами. Польща також

демонструє розподіл повноважень згідно із законом – муніципалітети і воєводства працюють у сфері водопостачання, каналізації і доріг загального користування; що стосується соціальних служб, освіти і культури, то за них відповідають органи влади трьох рівнів: муніципалітети, департаменти і воєводства. Така система має певні переваги – простіше мобілізувати органи місцевої та регіональної влади декількох рівнів, щоб профінансувати певний проект; співпраця різних структур також може зіграти корисну роль, оскільки кожна з них бере участь у реалізації проекту на своїй території. Натомість така практика була відкинута у Франції через те, що подібний підхід робив схему організаційної структури незрозумілою для громадян [594, р. 1–15]. Отже, неможливо визначити, який рівень чим займається, який орган влади має компетенцію для вирішення питання і, зрештою, який з них відповідає за певну сферу діяльності [460, с. 342].

Відповідно на порядку денному з'явилися нові перспективи. Умова загальної юрисдикції застосовуватиметься лише до одного рівня влади (лише до якого?) і надаватиме виключні повноваження іншим рівням/рівневі. Такий порядок був запроваджений у Франції згідно із законом від 16 грудня 2010 р. Він акцентував увагу в 2012 р. на системі, де «провідний» орган влади встановить рамки, в межах яких інші зможуть вступати в справу. Демократія територіальної доступності не дуже добре працює з виключними повноваженнями. Отже, дуже важливо поєднати зрозумілість, ефективність громадської діяльності та присутність на території.

Працівники мають залучатися або відбиратися тими місцевими й регіональними органами влади, які братимуть їх на роботу. Самостійне управління не може ефективно діяти, коли працівників призначатиме держава, над якими місцеві органи влади не матимуть контролю. Треба бути особливо обережними із загальним статусом національного масштабу у поєднанні з гарантіями законодавчого характеру, наданими чиновникам з місцевих і регіональних органів влади, незалежно від того, чи вони є специфічними відносно тих, хто виконує загальнонаціональну державну функцію, для того щоб гарантувати їм беззаперечні повноваження/права, з метою уникнути наймання випадкових людей [594, р. 4–10]. Європейська хартія місцевого самоврядування не суперечить цьому (ст. 6.2).

«Умови служби працівників органів місцевого самоуправління мають бути такими, щоб дозволити наймання персоналу високої якості на основі заслуг і компетентності; з цією метою забезпечити адекватні можливості для підготовки/навчання, оплати праці та перспективи кар'єрного зростання» [147].

У Бельгії, яка у своїй Конституції надала децентралізованим органам влади автономію, передбачено, що провінції і муніципалітети мають повноваження регулювати адміністративний статус своїх працівників. Кожен орган місцевої влади має право визначати адміністративний і фінансовий статус своїх працівників [456]. Тоді як в Іспанії закон про державну службу є однаковим на національному й на місцевому рівні, обсяг і межі цих правил можуть змінюватись і адаптуватись до автономних громад. Угорська система дещо схожа – зі збереженням всіх пропорцій: держава і місцеві органи влади є роботодавцями; загальні правила встановлюються державою, але місцеві органи влади можуть приймати постанови, що встановлюють найсприятливіші умови, особливо що стосується тривалості робочого часу. Працівники місцевих органів влади також мають особливий статус у Греції з 1981 р. В Італії державна служба на місцевому рівні очевидно відрізняється від державної служби на загальнонаціональному рівні, оскільки закон від 1990 р. чітко зміцнив автономію в цій сфері. Кожен орган місцевого самоуправління самостійно набирає працівників у Швеції... Однак такий підхід має передбачати наймання працівників міжмуніципальними структурами.

Крім того, якщо ми маємо окреслити загальну ідею того, як нове державне управління вплине на організацію державної служби у державах-учасниках Європейського Союзу і на режим правового регулювання (роботи) чиновників, які є його частиною, варто зауважити, що лише одна дихотомія (поділ на дві частини) між рангом і роботою може одночасно гарантувати кар'єру чиновників для того, щоб зберегти професіоналізм, незалежність і неупередженість органів державного і муніципального управління, а також скоординовано перевести державну службу на контрактну основу, так щоб ці посадовці були достатньо гнучкими й ефективними з огляду на демографічні виклики, що їм загрожують, щодо очікувань

громадян на те, що лише якість послуг для громади є в їх інтересах, і для чіткого розуміння необхідності державної служби на місцевому рівні [517].

Це є реальним правом, визнаним Європейською хартією місцевого самоврядування для місцевих органів влади в плані ресурсів (ст. 9). «Місцеві органи влади повинні мати право, в рамках національної економічної політики, на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатись на свій розсуд в межах їхніх повноважень. Фінансові ресурси місцевих органів влади мають бути відповідними до тих обов'язків, які передбачені для них за конституцією та законом. Принаймні частину фінансових ресурсів місцеві органи влади мають отримувати з місцевих податків і зборів, рівень яких вони уповноважені визначати в межах норм законодавства. Фінансові системи, на яких базуються ресурси, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, мають бути достатньо диверсифікованими і стабільними, для того щоб встигати за реальними змінами вартості виконання їхніх завдань» [147]. Треба також проводити процедури фінансового вирівнювання. Отже, двома фундаментальними принципами, викладеними у Європейській хартії місцевого самоврядування, є принцип, який надає право місцевим органам влади мати власні ресурси, якими вони можуть розпоряджатися на свій розсуд (принцип відповідальності), і принцип, згідно з яким ці ресурси мають дати їм змогу нормально здійснювати свої повноваження (принцип достатності). Разом з тим, у наш час загальною тенденцією в Європі, здається, є збільшення обсягу повноважень місцевих органів влади, але відносно зменшення їхніх власних ресурсів, разом з стагнацією субсидій, наданих державою [547, р. 1185–1201].

Ситуація неоднакова в різних країнах, але загалом питання ресурсів викликає занепокоєння. Наприклад, у Бельгії бюджетна автономія муніципалітетів значно обмежена умовами, накладеними регіонами, які не дають великого простору для маневру. Різні аналітичні дослідження показують [594, р. 1–15], що фінансова автономія бельгійських муніципалітетів є дуже обмеженою, оскільки всі субсидії разом не відповідають тому збільшенню повноважень, які на них накладені; крім того, і всупереч позитивним нормам, рекомендованим Європейською хартією місцевого

самоврядування, частина субсидій спрямовується на певні проекти (ст. 9.7 Хартії: «Наскільки це можливо, субсидії для органів місцевого самоврядування не повинні бути асигновані на фінансування конкретних проектів» [147])). Такий підхід насправді обмежив би принцип самостійності управління, заохочуючи органи місцевого управління віддавати перевагу певним проектам на шкоду іншим, які можуть бути більш корисними для них. І навпаки, автономні громади в Іспанії отримали значну фінансову автономію з часу прийняття у 2002 році закону з роз'ясненням, що Конституція Іспанії викладає такі принципи у цій сфері (ст. 156): «Автономні громади повинні мати фінансову автономію для розвитку і здійснення своїх повноважень згідно з принципами координації з державною скарбницею і солідарності всіх іспанців» [224]) Вони також можуть встановлювати власні податки (ст. 133.3 Конституції), і їм належить досить значна частина повернення певних податків (податку на прибуток або ПДВ), залежно від комплексу критеріїв (населення, фіскального потенціалу, рівня системи соціального обслуговування населення та інфраструктури тощо).

Але одне питання не було повністю вирішене – вирівнювання і реакція на нерівність між громадами. Міжтериторіального Клірингового Фонду (Фонду вирівнювання), метою якого є «вирівнювання міжтериторіальних економічних дисбалансів та впровадження принципу солідарності», здається, недостатньо. Певні принципи також викладені в Основному законі Німеччини: «Муніципалітетам має бути гарантоване право регулювати всі місцеві справи на власну відповідальність у межах, передбачених законами. У рамках їхніх функцій, встановлених законом, асоціації муніципалітетів повинні також мати право на самоуправління, згідно із законами. Гарантія самоуправління повинна поширюватися на основі фінансової автономії; ці основи мають включати право муніципалітетів на джерело доходів від податків, що ґрунтується на економічній спроможності й праві встановлювати норми оподаткування цих джерел» (ст. 28(2) [231; 594]). Отже, ця система дуже складна, оскільки вона базується на принципі колективного використання податків і подвійному механізмі вирівнювання: вертикальному – між державою і федеральними землями, і горизонтальному – між землями, муніципалітетами, перед тим як вони

отримають частину податків громади, призначених землям. Громади мають право обкладати податками, але в певних межах, визначених законами землі. На власні фінансові ресурси припадає лише 30% усіх надходжень органів місцевого самоуправління. Слабкі місця фінансової автономії є і в Об'єднаному Королівстві, оскільки більша частина наявних ресурсів громад надходить від державних субсидій. Що стосується Франції, то у ст. 72-2 її Конституції встановлено наступне: «Територіальні колективи користуються ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися на умовах, визначених законом. Вони можуть отримувати повністю або частково доходи від податків усілякого роду. Закон може дозволяти їм встановлювати базу і ставки оподаткування в межах, ним визначених. Податкові надходження та інші власні кошти територіальних колективів становлять, для кожної категорії колективів, визначальну частку всіх їхніх ресурсів. Порядок здійснення цього положення визначається органічним законом» [222, с. 63].

У цій же статті Конституції Франції також додано наступне визначальне положення: «Завжди, коли повноваження передаються від центрального уряду до територіальних громад (колективів), дохід, еквівалентний тому, що виділяється на здійснення цих повноважень, має також бути переданий. Щоразу, коли наслідком новостворених або розширених повноважень є збільшення витрат для територіальних громад, дохід, визначений нормами законодавства, має бути виділений таким громадам. Механізми вирівнювання, спрямовані на сприяння рівності між територіальними громадами, мають бути забезпечені нормами законодавства» [232] (переклад – О.Ч.). Таким чином Конституція Франції унормовує механізм забезпечення фінансової децентралізації територіальних громад і вирівнювання центрального та місцевого бюджетів.

Незважаючи на це положення фундаментального закону, місцеві органи влади вказують, що фінансова автономія далека від реальності. Таке враження ще посилюється через те, що наразі в Франції відбулась передача низки повноважень від центрального уряду до місцевих і регіональних органів влади без відповідної передачі фінансування [594, р. 1–15]. Отже, ефективне управління є далеким від задовільного, що стосується вимог децентралізації.

Закони ЄС віддають перевагу приватному менеджменту. Крім того, така практика стає превалуючою і в управлінні комунальними послугами, і в керівництві чиновниками, найнятими державною адміністрацією.

Підсумовуючи написане, можна стверджувати, що процес децентралізації в Європі не є лінійним. Звичайно, він передбачає наявність очевидно захищених демократичних механізмів і ефективного, або належного управління. Однак ми є свідками загального тренду до центральної влади або Європейського Союзу. Під час періоду недостатнього фінансування Союз через програми, запропоновані ним – заохочує органи місцевого самоврядування потрапити до матриці програм ЄС і навіть відмовитися від деяких власних цілей. Децентралізація є необхідною, але цей процес складний та повний конфліктів, просування і відступів. Але все ж він веде до демократії, а отже – прогресу.

5.3. Децентралізація місцевого самоврядування та утвердження об'єднаних територіальних громад в Україні

Необхідність децентралізації публічної влади та формування дієздатного інституту місцевого самоврядування особливо актуалізується у контексті сучасних євроінтеграційних процесів. Європейський вибір проголошено основним стратегічним напрямом розвитку України. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація є провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики й конституційно-правового регулювання у державах-учасниках ЄС. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм [313, с. 86–87].

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації варто віднести такі:

- передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;
- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;

– посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою [22; 31; 289, с. 7; 291].

Одне із найважливіших питань децентралізації таке: до якої межі і за якими саме повноваженнями може здійснюватися децентралізація. Тут не можна обійтися без розгляду такого важливого терміна, як субсидіарність.

Принцип субсидіарності пронизує всю політичну систему Європейського Союзу і є одним із його основоположних принципів. І хоча цей принцип у різних країнах тлумачать по-різному, суть цих тлумачень зводиться до того, що політична влада повинна втручатися лише тоді, коли суспільство та інші групи, які його складають, зокрема місцева громада, не можуть забезпечити різноманітні потреби. Цей принцип передбачає вирішення питань на тому рівні, на якому вони виникають, а публічні послуги мають надаватися тими органами та тим рівнем влади, який є найближчим до споживача. Як зазначається у юридичній літературі, виникнення принципу субсидіарності пов'язане з формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного управління, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом – не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому [454, с. 4549].

За допомогою принципу субсидіарності можливе створення ефективного механізму вирішення конфліктів між наднаціональним рівнем влади, провідниками якої виступають інститути ЄС, і державною владою деяких країн – членів ЄС. Особливе значення для принципу субсидіарності має п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Це положення є відтворенням принципу законності, тобто уповноваження органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах закону. Надання цих повноважень іншому органу має

проводитися з урахуванням характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності. Зокрема, у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянами» [147].

Субсидіарність розглядають ще й як взаємодоповнюючу діяльність різних рівнів влади та управління. Так, наприклад, Б. Крилов визначає субсидіарність як принцип співробітництва та взаємодопомоги, зазначаючи, що субсидіарність (взаємодоповнюваність) відбувається лише тоді, коли один владний рівень (федеральний чи регіональний) у розв'язанні завдань, що в межах його повноважень, потребує додаткових владних ресурсів другого рівня. Таким чином, вважає він, субсидіарність – це не принцип розподілу компетенції, а принцип співпраці, що доповнює розподіл повноважень між державними органами добровільною співпрацею і взаємодопомогою.

На нашу думку, субсидіарність – це делегування функцій, відповідальності та компетенції рівню влади, який найближче знаходиться до громадян та найбільше відповідає автономному розв'язанню їх потреб [454, с. 46–47].

Реалізація принципу субсидіарності в Україні в контексті проведення реформи децентралізації передбачає вирішення таких проблем:

- Розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та органами державної влади.
- Максимальне наближення процесу прийняття рішень до громадян.
- Забезпечення взаємодії і співробітництва між різними видами влади.
- Забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень.
- Законодавче надання можливості органам місцевого самоврядування проявляти ініціативу у вирішенні питань місцевого значення.
- Створення дієвих механізмів захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку [264, с. 31].

Як зазначає А. Ткачук, «цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному федералізмі, узasadнюючи процес децентралізації

повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень. Принцип субсидіарності застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору [274]), згідно з яким політичні рішення повинні прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. Зрозуміло, що на практиці знаходження оптимального розташування осередку прийняття рішень може бути наслідком певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади» [426, с. 6–8].

Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Крім цього, ця стаття містить ще один важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади: «Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосувати свою діяльність до місцевих умов» [274].

З 2014 року в нашій країні здійснюється децентралізація та реформа місцевого самоврядування, яка полягає передусім у зміні системи адміністративно-територіальних одиниць базового рівня через об'єднання територіальних громад.

Перші вибори та утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) відбулися у 2015 році. Відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VIII [343] було проведено перші вибори та переведено на прямі міжбюджетні відносини 159 об'єднаних територіальних громад. У 2016 році проведено перші вибори ще у 208 ОТГ, що у 1,3 рази більше ніж у попередньому році. При цьому в 183 ОТГ перші вибори відбулися лише у грудні 2016 року, що пов'язано із виділенням бюджетних коштів на їх проведення аж 3 жовтня. Отже, протягом 2015–2016 рр. було утворено 366 ОТГ, в яких об'єдналося 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад (майже 16% від загальної їхньої кількості на початок реформи), де проживає 3 183 388 осіб, що складає близько 7,5% від загальної чисельності населення України [34; 287].

Кількість об'єднаних територіальних громад у 2015–2016 рр. була б більшою, якби Центральна виборча комісія не вважала відсутніми правові підстави для призначення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах, утворюваних на базі територіальних громад із суміжних районів та навколо міст обласного значення, у зв'язку з необхідністю попередньої, на її думку, зміни меж таких районів та міст обласного значення.

Розбудова сучасної системи місцевого самоврядування, зокрема шляхом консолідації територіальних громад, на принципах децентралізації повноважень, субсидіарності, деконцентрації ресурсів, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів потребує дальшого вдосконалення чинного законодавства та комплексних підходів до вирішення актуальних питань забезпечення життєдіяльності ОТГ у всіх сферах суспільного життя [133; 520].

Серед головних питань, які потребують законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ, можна виокремити:

- врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;
- визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ;
- передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;
- наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;
- вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ;
- визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, зупинення рішень зазначених органів з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду;
- удосконалення конституційно-правового статусу старости селища, села.

Зазначимо, що, з метою прискорення вирішення вказаних питань, розпорядженням Кабінету Міністрів від 22.09.2016 р. № 688 затверджено оновлений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Крім того, Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545 підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік, а Уряду доручено затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад [287].

Реформа децентралізації належить до найбільш успішних реформ в Україні. Але проект закону щодо внесення змін до Конституції, які необхідні для повномасштабного проведення реформи, з кінця 2015 року заблокований парламентом, зокрема й тому, що реформа має поширюватися і на Східну Україну. Крім того, реформа задовольняє не всіх представників регіональної державної адміністрації (наприклад, губернаторів), оскільки вони остерігаються зменшення власного впливу внаслідок запланованої передачі повноважень регіональним та місцевим органам виконавчої влади (місцевий парламент, ради).

У такий спосіб реформа місцевого самоврядування в Україні, де-факто, відбувається насамперед на рівні громад, де з 2015 року проходить добровільне об'єднання невеликих територіальних одиниць та здійснюється загальна перебудова місцевого самоврядування. Нині вже є помітні успіхи, а саме: значне збільшення фінансового забезпечення та повноважень місцевих органів (наприклад, у сферах місцевої інфраструктури, освіти, охорони здоров'я).

Однак для успішного функціонування громад необхідні подальші (конституційні) зміни законодавства, оскільки залишається нечіткість розподілу повноважень між органами виконавчої влади та представниками центральної державної адміністрації в областях та районах, яка має сильний вплив на діяльність місцевих органів. Виникають сумніви стосовно того, що з боку центральної влади у Києві напередодні президентських і парламентських виборів у 2019 році можна очікувати кроків у цьому напрямку. Зокрема, президент Порошенко доводить, що

через нещодавню ініціативу своєї партії БПП (9 листопада 2017 року був схвалений закон про політичне призначення губернаторів президентом) він хоче зберегти свій вплив на регіони. Перешкоди на шляху втілення реформи показують, наскільки політично вибухонебезпечною є реформа децентралізації – оскільки, з одного боку, вона торкається конфлікту у Східній Україні, а з іншого – зачіпає загалом «стару систему» структур державної влади [287].

Реформа децентралізації загалом стоїть на політичному порядку денному ще з вересня 1997 року, коли український парламент ратифікував «Європейську хартію місцевого самоврядування». Потім різні уряди безуспішно намагалися зрушити з місця всеохоплюючу реформу децентралізації або ж навіть здійснювали кроки у протилежному напрямку. Ідея такої реформи, зрештою, знову була підхоплена у контексті «Євромайдану» у 2014 році.

1 квітня 2014 року уряд схвалив «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади України». Це передбачає:

- 1) реформу територіальної організації владних структур,
- 2) реформу місцевого самоврядування,
- 3) фіскальну децентралізацію.

Повномасштабне втілення цих заходів обумовлюється прийняттям законодавчих змін на конституційному рівні. Але відповідний законопроект уже понад два роки завис у парламенті, зокрема тому, що його дія має поширюватися і на Східну Україну, у зв'язку з чим з боку критиків лунають голоси, що начебто це слугуватиме підтримці сепаратизму. Після того як 31 серпня 2015 року цей законопроект був 265 голосами, – зокрема за підтримки партій «Блок Петра Порошенка» та «Народний фронт», – прийнятий у першому читанні, внаслідок посилок на Східну Україну, що містилися в законопроекті, перед будівлею парламенту відбулися демонстрації із застосуванням сили, внаслідок чого загинули троє людей. Вже наприкінці 2015 року стало зрозумілим, що необхідні дві третини голосів для другого читання зібрати не вдасться [287].

Однак процес реформування вдалося успішно розпочати влітку 2015 року через об'єднання громад, оскільки воно не потребує внесення змін до Конституції. Ця територіальна реформа, яка фактично лише створює передумови для делегування повноважень та надання ресурсів потужним органам місцевого самоврядування, передбачає, що колишня, швидше хаотична, територіальна система (наприклад, немає чіткого визначення адміністративно-територіальної одиниці на рівні громади) буде замінена триступеневою системою, яка охоплює області, райони та територіальні громади (об'єднані територіальні громади, далі – ОТГ). ОТГ створюються через добровільне об'єднання міст, селищ та сіл і заміняють маленькі громади (які часто складаються з одного або декількох сіл). Мета територіальної реформи полягає в тому, щоб підвищити фінансову автономію та рівень самоврядування ОТГ. У результаті цієї реформи ОТГ мають отримати повноваження щодо ухвалення рішень, які раніше приймалися лише на рівні областей. З більш ніж 12 тисяч колишніх невеликих територіальних одиниць до цього часу 3 106 об'єдналися у 614 ОТГ. Процес об'єднання має завершитися до кінця 2018 року, і нова територіальна структура на найнижчому рівні охоплюватиме від 1 200 до 1 500 територіальних громад [287].

Більший бюджет та більше повноважень щодо прийняття рішень для ОТГ: виграють від територіальної реформи насамперед невеликі міста та селища у сільській місцевості, які через об'єднання з більшими, потужнішими населеними пунктами зможуть отримувати вищі податкові надходження та субвенції з Києва. Бюджетний та податковий кодекси було адаптовано таким чином, щоб ОТГ могли самостійно збирати і розпоряджатися податками, за рахунок чого має посилитися фінансова автономія ОТГ. Водночас така автономія дозволить місцевим органам самостійно подавати центральному уряду (через області) заявки на проекти і потім виконувати їх (наприклад, щодо «публічних послуг» (водопостачання, утилізація відходів), а також у сфері інфраструктури та розвитку місцевої економіки), що вже зараз призвело до покращення надання послуг та місцевої інфраструктури (наприклад, ремонт шкіл та спортивних майданчиків) [96]. Крім того, територіальна реформа має потенціал сприяння розвитку місцевої економіки та створення інвестицій. Місцеві підприємства

в ОТГ виграють від зменшення адміністративних перепон, оскільки матимуть змогу отримувати дозволи лише від однієї інстанції (ради ОТГ), тоді як раніше необхідно було звертатися до багатьох органів на різних рівнях, що сприяло корупції.

Згідно з опитуванням населення, проведеним у 2016 році, 46% опитаних позитивно сприйняли реформу. Особливо підкреслювалося при цьому покращення місцевої інфраструктури та надання адміністративних послуг загалом [11; 287].

Відсутність консенсусу стосовно законопроекту про децентралізацію: необхідна в парламенті більшість у дві третини голосів, яка дала б можливість внесення змін до Конституції на користь широкого пакету законів про децентралізацію, нині є неможливою внаслідок розбіжних інтересів політичних партій та недостатньої підтримки суспільства. Основним каменем спотикання у законопроекті щодо внесення змін до Конституції стало окреме положення стосовно Сходу України (див. ст. 144 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»). Проти нього виступають, зокрема, партії націоналістичного спрямування («Батьківщина», «Самопоміч», «Радикальна партія»), оскільки вони вбачають у децентралізації у Східній Україні передумови для сепаратистських тенденцій, які можуть виникнути і в інших частинах країни [287].

Спротив представників регіональних державних адміністрацій: із запланованою передачею регіональних владних повноважень новостворюваним виконавчим комітетам регіональних та районних парламентів зменшуватиметься вплив представників обласних державних адміністрацій. Дехто з них (насамперед, губернатори) та впливові особи, що мають ділові інтереси на місцях, намагаються саботувати цей новий перерозподіл повноважень як у парламенті, так і поза ним. Це стосується і їхньої відмови від введення посади «префектів», яка передбачається реформою децентралізації. Останні – за французькою системою – мають замінити в усіх областях та районах губернаторів (голів державних адміністрацій) і виконувати суто наглядові функції.

9 листопада 2017 року цей спротив став помітним і з боку Блоку Петра Порошенка, коли парламент 234 голосами ухвалив законопроект щодо вже чинних повноважень президента робити політичні призначення губернаторів. Цей законопроект суперечить, з одного боку, ухваленому в травні 2016 року закону про державну службу, згідно з яким губернатори мають обиратися на посаду конкурсною комісією за результатами тестування. З іншого боку, він містить небезпеку підризу однієї з головних цілей децентралізації – принципу субсидіарності. Крім того, його критики вбачають у законопроекті спробу президента зберегти свій вплив у регіонах напередодні виборів президента в 2019 році. Саме ця ініціатива викликає сумніви стосовно того, чи готове керівництво у Києві до повномасштабного здійснення реформи децентралізації.

Недостатня функціональна спроможність об'єднаних громад: слабка потужність ОТГ призводить до того, що нові повноваження (фінансова автономія та самостійне управління проектами) виконуватимуться недостатньою мірою. Так, наприклад, надлишок субвенцій з Києва часто в кінці року повертатиметься до державного бюджету. Тому і надалі залишається важливою підтримка розбудови можливостей громад з боку міжнародних донорів (наприклад, передача ноу-хау при підготовці та виконанні проектів). Крім того, місцеві органи інколи ухвалюють рішення, які виходять за межі їхніх повноважень. Новий місцевий механізм нагляду за громадами міг би вирішити цю дилему [287].

Перешкоди в імплементації реформи показують, наскільки політично вибухонебезпечною є реформа децентралізації – тому що, з одного боку, вона торкається конфлікту у Східній Україні, а з іншого вона зачіпає загалом «стару систему» структур державної влади.

Згідно з аналітичною доповіддю «Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017» [418; 419] станом на початок квітня 2018 р. в ході реформи децентралізації створено 725 об'єднаних територіальних громад [ОТГ]. У 40 з них призначені перші вибори на 29 квітня 2018 року, ще 20 очікують рішення ЦВК на призначення перших місцевих виборів.

Реформа, яку спочатку мало хто з політиків сприймав всерйоз, на диво вистояла і показує гарну динаміку та має всі шанси на успіх у 2018–2019 рр. Унікальність цієї реформи в тому, що вона експериментально впроваджується у правовій рамці – «добровільність» і в тому, що її недруги знаходяться у самій владі.

Проти реформи часто виступають мери великих міст, аграрне лоббі, народні депутати на своїх виборчих округах, голови райдержадміністрацій, а подекуди і голови облдержадміністрацій. Однак на кінець 2017 року рубікон по суті було перейдено. І надалі з реформою децентралізації радше асоціюватиметься успіх голів громад, експертів, окремих політиків і міжнародних партнерів-донорів.

Але залишаються і виклики. Немає чіткого сценарію формування об'єднаних територіальних громад, а також його альтернативи. Не визначені часові рамки завершення процесу добровільного об'єднання. Величезна кількість потенційно неспроможних громад або таких, яким для подальшого розвитку не вистачає населення (серйозна демографічна криза). Глибокі конфлікти між головами ОТГ і головами РДА у своїх районах. Дуже рідко можна спостерігати синхронні ініціативи різних міністерств у впровадженні реформ. Мінрегіон по суті на 2–3 роки випереджає інші урядові установи в темпах реформи: їм вдалося залучити й ідеологів змін, які формують філософію реформи, і, закумулювавши ресурси міжнародних партнерів-донорів, створити команду, яка на практиці впроваджує зміни в областях.

За останні два роки термін «децентралізація» вже став звичним для українців, хоча до сих пір викликає бурхливі дискусії. Оптимісти бачать у ній шанс для демократичного розвитку і відходу від «совка», натомість песимісти наполягають на децентралізації корупції й потенційній появі регіонального сепаратизму, який може спричинити реформа децентралізації.

Децентралізація – гнучкий і поліфункціональний термін. Науковці та експерти визначають і розкривають його по-різному. У різних державах Європи і світу були проведені зовсім неспівмірні децентралізаційні реформи. Деякі уряди проводили її на виконання умов Світового банку чи МВФ, дець цього вимагала опозиція, дець це було просто модно. Але є одне важливе правило: за укріпленням

місцевих органів влади повинно йти підсилення демократичних процедур у місцевих громадах. А також необхідно відрізнити делегування влади на рівнях районних чи регіональних адміністрацій від децентралізації [405].

Спрощене уявлення про децентралізацію може виявитися міфом з ряду причин. По-перше, це дуже складний процес, який необхідно ретельно запроектувати з урахуванням всіх місцевих особливостей, з проведенням краш-тестів і критичного моделювання наслідків реформістських законопроектів ще до їх запровадження, а не сліпо копіювати окремо взятий досвід. Тому що спрощене уявлення про децентралізацію лише підсилить корупцію на місцях. Так відбувається, коли уряд виділяє кошти громадам, але при цьому не підсилюються демократичні процедури в місцевих радах. Тому що люди не знають про передані їм на місця повноваження і не висувають до влади жодних вимог. Потрібно створювати ситуацію, коли місцевих чиновників думка їх виборців буде хвилювати набагато більше ніж те, що скажуть люди з обласної адміністрації. А обов'язки і повноваження повинні розподілятися ефективно. Україна першою на пострадянському просторі, якщо не брати до уваги країни Балтії, зважилася на здійснення реформи децентралізації. Попри досить просту ідею, для проведення реформи децентралізації була потрібна неабияка політична воля, оскільки дуже важко віддавати владу, та й ще органам місцевого самоврядування, фактично виводячи їх з-під пильного ока держави і роблячи місцеве самоврядування дійсно самоврядним [92; 97; 156; 201; 241; 451].

Всупереч поширеній досі на Заході думці, ні ідея, ні проведення децентралізації не пов'язані безпосередньо з постмайданною європеїзацією України в цілому або з Угодою про асоціацію з ЄС зокрема. Вона тим більше не є результатом Мінських угод, як часто вважають різні закордонні оглядачі. Навпаки, реорганізацію місцевого самоврядування в Україні, яка триває вже три роки, гаряче обговорювали, ретельно планували та безуспішно намагалися провести задовго до Революції Гідності 2013–2014 років.

У 2005 році, після Помаранчевої революції, був розроблений законопроект про нову адміністративну й територіальну систему України. У 2009 році українська

влада затвердила так звану Концепцію реформування місцевого самоврядування, але вже через рік реалізація цього проекту зупинилася. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [382].

Основною мотивацією багаторічних суперечок і початку цієї далекосяжної реформи 1 квітня 2014 року була надзвичайна концентрація повноважень і ресурсів у центрі. У Концепції було зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі—публічні послуги).

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв'язання, було визначено: «погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власній делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму

посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансовоматеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування» [18; 418; 419].

Власне, на вирішення цих проблем і спрямована реформа децентралізації. Фактично відлік реформи децентралізації почався 5 лютого 2015 року, коли були прийняті два базові для цієї реформи закони, а саме: Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. №156-VIII [347] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VIII [344]. Якщо перший закон має значною мірою концептуальне значення, то другий створив реальний механізм об'єднання територіальних громад, але майже відразу виявилось, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не враховував значну кількість нюансів об'єднавчих процесів, що створило реальні проблеми на практиці. Частина недоліків була виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом 2015–2017 років, але деякі проблеми й досі залишилися невирішеними.

Першою з проблем законодавчого регулювання процесу об'єднання територіальних громад є проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Сутність цієї проблеми має подвійну природу. З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що здебільшого суперечить інтересам чинного депутатського корпусу та міських голів.

Механізм вирішення цієї проблеми досить простий і полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними апріорі, а відтак відкривається шлях утворення об'єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад. Власне цей механізм відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» за №6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року. Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного значення за спрощеною процедурою. Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються [345].

Сама процедура приєднання громад до вже створеної ОТГ була законодавчо врегульована ще 17 березня 2017 р., коли Президент України Петро Порошенко підписав Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад" за № 4772 [387]. Цей закон надав змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об'єднання громад.

Відтак, за спрощеною процедурою до ОТГ тепер може приєднуватися громада, яка має з нею спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області відноситься до цього об'єднання. За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до ОТГ, визнаних Урядом спроможними. У Законі йдеться, що Кабінет Міністрів може визнати ОТГ спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом як адміністративний центр, а також якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення громад, які мали в перспективі увійти до такої ОТГ.

Отже, тепер громади можуть об'єднатися і отримати статус спроможної ОТГ, навіть якщо це об'єднання не на 100% відповідає перспективному плану. Громади, які не хочуть об'єднатися, тепер не стоятимуть на заваді тим, хто готовий розвиватися шляхом консолідації зусиль.

Щоб завершити процес безпроблемного функціонування таких ОТГ, Верховна Рада України 7 грудня 2017 року схвалила проект закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України [щодо добровільного приєднання територіальних громад]» за №7116 від 15 вересня 2017 р. [385].

3 квітня 2018 року Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому законопроект №6466 щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення. Відтепер громади можуть за спрощеною процедурою приєднуватися до міст обласного значення.

Всього в Україні 187 міст обласного значення, три з них – Лиман, Балта і Біляївка – скористалися законом про добровільне об'єднання територіальних громад ще у 2015 році, коли в країні пройшли чергові місцеві вибори. Тоді ж навколо міст обласного значення було створено ще декілька ОТГ, але там Центральна виборча комісія не дозволила провести перші вибори через необхідність, на думку ЦВК, змін меж районів. Після цього великі міста залишилися поза процесом об'єднання громад. У них зникла мотивація до об'єднання і через позицію ЦВК, і через те, що голови міст, які тільки-но перемогли на виборах, не хотіли перевиборів [418; 419].

Закон №6466 тепер дозволяє містам обласного значення згуртувати навколо себе сусідні сільські та селищні ради і стати центром об'єднаної громади без зайвих бюрократичних процедур. Загалом це зняття останньої перепони для формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою. Тепер від активної позиції міст обласного значення залежить перспектива скорішого завершення процесу добровільного об'єднання громад.

Але зазначені вище проблеми виявилися далеко не головними. Більш проблематично виглядає відсутність бажання органів місцевого самоврядування міст обласного значення, зокрема й обласних центрів, приєднувати до себе кого-

небудь. Міста від такого приєднання дійсно отримують додаткові проблеми у вигляді обов'язку турбуватися про розвиток навколишніх сіл та їх інфраструктуру, але досвід свідчить, що переважна більшість населення сільських територіальних громад, розташованих навколо великих міст, працює у цих містах і за рахунок сплати податку на доходи фізичних осіб [ПДФО] фактично поповнює бюджет міста, а не своєї громади [179; 284; 486].

Тобто, використовуючи трудові ресурси навколишніх громад і формуючи своє благополуччя частково за їх рахунок, місто не має стосовно таких громад жодних зобов'язань, що є доволі несправедливим. З іншого боку, розуміючи необхідність об'єднання з міськими громадами, територіальні громади сіл висловлюють обґрунтовані побоювання стосовно того, що у разі приєднання вони взагалі не матимуть власного бюджету, а органи місцевого самоврядування міської громади не звертатимуть увагу на їхні проблеми.

Єдиним цікавим для міст моментом є можливість отримати в результаті приєднання до них навколишніх сільських територіальних громад нові земельні ресурси. Але і тут є перепони у вигляді чинного земельного законодавства, яке ще не пристосовано під потреби об'єднаних територіальних громад. Для реформаторів залишається загроза незавершеності реформи децентралізації доти, поки міста повністю не будуть включені в реформу, і не буде сформована нова територіальна основа під наступні місцеві вибори, які за Конституцією відбудуться у жовтні 2020 року. Тільки тоді вона стане незворотною. Для цього уряду, експертному середовищу та політикам потрібно рухатися дуже швидко і результативно.

Ще одним викликом для реформаторів є те, що у районах, де ОТГ утворено в межах усієї території, відбувається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, районних рад та РДА. Там одночасно функціонують райдержадміністрація та райрада із відповідними видатками на їх утримання, а також виконавчі органи ОТГ із визначеними законодавством повноваженнями та фінансуванням. Відповідні райради зазвичай приймають рішення щодо грошової оцінки землі та перерозподілу трансфертів із держбюджету. Райдержадміністрації

також позбавлені переважної більшості повноважень, які за законом виконуються виконавчими органами ради ОТГ.

Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів. Відповідно до Конституції, утворення, ліквідація, а також встановлення і зміна меж районів є повноваженнями Верховної Ради України.

Наразі Мінрегіон публічно озвучив чотири варіанти подальших дій, які може впроваджувати Верховна Рада України [129]. Перший – змінити адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах усієї країни або території окремих областей. Другий – ліквідувати окремі райони, у яких всі територіальні громади об'єдналися. Третій – законодавчо врегулювати та достроково припинити повноваження райрад у районах, де всі громади об'єдналися в одну ОТГ [418; 419].

29 жовтня 2017 року завершився процес об'єднання 201 громади, а в 56 районів фактично змінилася їх територія. Кордони районів «розмиті» остаточно.

Верховна Рада України 14 березня 2017 р. ухвалила закон № 5520 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», яким дозволила створювати об'єднані територіальні громади з рад, що знаходяться у різних суміжних районах без попередньої зміни їх меж. До прийняття цього закону ЦВК відмовляла таким громадам у проведенні перших виборів, вимагаючи, щоб Верховна Рада України попередньо внесла зміни у межі відповідних районів. Тепер межі районів не стоять на заваді, і ЦВК призначила вибори у 29 об'єднаних територіальних громадах, які створені з рад, що входять у різні суміжні райони [418; 419].

Станом на квітень 2018 р. з 490 районів України:

- у 335 районах відбулося добровільне об'єднання тергромад – утворено 728 ОТГ;
- у 112 районах відбулося об'єднання більше 50% тергромад району;

– у 5 районах 5 областей об'єдналися всі тергромади району (Апостолівський Дніпропетровської, Оріхівський Запорізької, Горностаївський Херсонської, Летичівський Хмельницької, Куликівський Чернігівської);

– у 9 районах 8 областей – одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська Донецької області, Народицька Житомирської, Великобілозерська, Чернігівська Запорізької, Біловодська Луганської, Подільська Одеської, Коломацька Харківської, Старосинявська Хмельницької, Сновська Чернігівської);

– у 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський Житомирської, Золочівський Харківської, Куликівський, Срібнянський Чернігівської);

– 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2 або 3 районів (Лук-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська – ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська Волинської, Любимівська Дніпропетровської, Глибочицька, Оліївська – Житомирської; Новобогданівська – Запорізької; Брошнів-Осадська- Івано-Франківської; Фурсівська – Київської; Помічнлянська – Кіровоградської; Нижньодуванська – Луганської; Воютицька – Львівської; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська – Одеської; Новогалещинська, Сенчанська – Полтавської; Демидівська – Рівненської; Верхньосироватська – Сумської; Хоростківська, Зборівська Тернопільської; Любимівська – Херсонської; Грицівська – Хмельницької; Зорівська – Черкаської; Холминська, Олишівська – Чернігівської) [418; 419].

Потрібно визнати, що реформа децентралізації методично і світоглядно підготовлена чи не найкраще з усіх запроваджених наразі реформістських ініціатив. Хоча й було допущено багато законодавчих помилок, та, очевидно, ніхто не очікував, що вона зайде так далеко, а сьогодні порядок денний для її завершення можна зрозуміти тільки з політичної логіки дій основних політичних гравців. Навіть лідери парламентських груп і фракцій часто не розуміють, коли і чим ця реформа має завершитись. Поки що ясно одне: нові місцеві вибори у жовтні 2020 року повинні відбутися на новій адміністративно-територіальній основі.

Реформа якісно прокомунікована з населенням не була. Люди створювали об'єднані громади як своєрідні стартапи, ризикували, на початку багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, які реформа на них покладе. Слабка методична підготовка консультантів, відсутність простих друкованих пояснювальних матеріалів, мало інформації на центральних телеканалах, особливо в 2015–2016 рр. Слабка реакція уряду і президента на відвертих саботажників і ворогів реформи у виконавчій вертикалі влади. Проте варто відзначити, що реформа була широко проговорена в експертному середовищі.

Другою відчутною проблемою, що виявилася вже у процесі створення об'єднаних територіальних громад, – проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214, спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самотійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [349].

Ключовим моментом тут виявляється наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. Фактично в процесі створення об'єднаних територіальних громад ми маємо справу з трьома видами спроможності.

– По-перше, це потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану.

– По-друге, це спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

– По-третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об'єднана територіальна громада сформована і показує певні результати діяльності.

Як виявилось на практиці, потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами. У таких громадах зазвичай до новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаної громади переходять працівники райдержадміністрацій і тим самим частково вирішується проблема управлінських кадрів місцевого рівня.

Натомість створення сільських об'єднаних територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, одразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які були б здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню. Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об'єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування кадрових управлінських ресурсів у сільській місцевості є фактично непередбачуваним процесом. Натомість сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади.

Перехід з 2019 року до адміністративного способу формування об'єднаних територіальних громад, з одного боку, має підштовхнути тих, хто вагався, поквипитись із добровільним об'єднанням до кінця 2018 року, а з іншого – вирішити проблеми з утворенням міських об'єднаних територіальних громад.

З точки зору необхідності реформування місцевих органів виконавчої влади одним з «вузьких» місць реформи децентралізації є відпрацювання моделі співвідношення місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні, і все більшої актуальності набуває проблема реалізації державної виконавчої влади на відповідних територіях, оскільки з розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади і насамперед місцевих державних адміністрацій.

Якщо виходити з того, що головними завданнями держави є створення можливостей для реалізації її громадянами своїх прав та законних інтересів, а також забезпечення безпеки в усіх без виключення сферах суспільних відносин, то стає очевидним оптимальний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Створення можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів знаходить своє вираження у створенні системи надання різного роду публічних послуг [адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо]. Ці функції мають бути притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси.

Водночас для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах необхідно вирішити два вкрай важливих і пов'язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами, а друге – повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності. Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням.

Крім цього, існує інша думка: враховуючи не завжди позитивні наслідки об'єднання територіальних громад в Україні, потрібна дискусія про альтернативні варіанти адміністративно-територіальної реформи з менш глибоким ступенем втручання. Такою альтернативою може бути розширення співробітництва між громадами на місцевому рівні; або можна запровадити функціональні реформи (перенесення функцій, що вимагають високої спеціалізації, на вищі рівні), або застосувати модернізацію системи управління в цілому (електронне врядування на вищих щаблях управління, найкращі практики у поєднанні з відповідними фаховими семінарами) [137, с. 205].

Децентралізація передбачає формування відповідального місцевого самоврядування. Без цього як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка

проводиться владою, може призводити до позаправових або насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не буде включати у себе ефективні механізми відповідальності, то вона, навіть за умовами реалізації усіх демократичних принципів, зведеться до формальної деконцентрації державної виконавчої влади. Більш того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання, як місцеве самоврядування [313, с. 89].

Висновки до розділу 5

Узагальнивши питання регіональної політики ЄС та вплив конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. Сформульовано, що сучасна регіональна політика ЄС базуються на трьох основних напрямках: на сприянні економічному наближенню (допомога менш розвиненим регіонам зменшити відставання від більш розвинених регіонів), на реалізації системи заходів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності й зайнятості, а також на сприянні співпраці між регіонами і країнами (для зменшення економічного значення національних кордонів).

2. Регіональна політика в європейських країнах здійснюється за:

а) наявності інвестиційних програм, що стимулюють економічне зростання кожного регіону держави;

б) запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку;

в) залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб'єктів;

г) створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку;

д) встановлення індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування.

3. Визначено основні тенденції децентралізації в Європі: децентралізація часто пов'язана зі зростанням здатності регіональних урядів долати невдачі централізованого державного управління та забезпечувати більшу економічну ефективність; децентралізація більш успішно проходить у заможних країнах; децентралізація пов'язана з розміром країни, оскільки розмір визначає, наприклад, справжню дистанцію між місцевими спільнотами та містом-столицею, а в деяких країнах також вказує на культурні відмінності між регіонами всередині країни.

4. Сформульовано переваги і недоліки децентралізації. Деякі країни провели децентралізацію шляхом встановлення федеральних систем, деякі здійснили деволюцію, зберігши при цьому унітарну державу, а в багатьох децентралізація переважно характеризувалась деконцентрацією. Конкретні причини, які зумовлюють децентралізацію, різняться залежно від країни. Звідси випливає, що в цьому питанні кожна країна повинна розробити власну модель на основі своїх соціальних, економічних, політичних, культурних, історичних та географічних умов.

5. Визначено, що різноманіття організаційних моделей є однією з ключових рис європейської реформи місцевого самоврядування та громадського сектора – воно дає можливість обирати конкретні підходи до реформування, з урахуванням специфічних умов та потреб різних муніципалітетів. Реформи мають бути адаптовані відповідно до національних, регіональних та локальних особливостей. Необхідно проводити ретельний аналіз можливості перенесення концепту з одного контексту в інший, а також намагатися робити «переклад», щоб уникнути розчарувань та провалів.

6. Виділено низку спільних особливостей у моделі регіонального розвитку держав-учасниць ЄС: пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування; на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів; збільшення ролі

загальноєвропейського чинника у розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

7. Зазначено, що регіональна політика ЄС не передбачає в жодному разі протистояння із національними регіональними стратегіями у кожній із держав-учасниць ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності держави-учасниці є передусім відповідальними за реалізацію власних регіональних політик, спрямованих на вирішення проблем у своїх регіонах шляхом покращення інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій. Але при цьому регіональна політика координує національні регіональні політичні стратегії, формулюючи головні напрями та встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між державами-учасницями за право отримати допомогу від ЄС.

8. Важливою для регіонального розвитку України стала співпраця з ЄС. Серед європейських проектів в Україні, спрямованих на наближення норм місцевого самоврядування та регіонального розвитку до стандартів Європейського Союзу, можна відзначити: проект «Сприяння регіонального розвитку в Україні», проект «Розбудова громадянського суспільства», програму «Громадські ініціативи у Східній Європі», проект Європейської Комісії «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду».

9. Сформульовано, що децентралізація – це метод внутрішньої організації національної держави. Вона відбувається не всупереч інтересам держави, а у співпраці з нею. Децентралізація реалізується через відносини, що встановлюються між центральним урядом та регіональними і місцевими інституціями. Національна держава є ключовим елементом процесу децентралізації. Однак зараз у Європі вона здається об'єктом подвійної загрози. З одного боку, Європейський Союз вже позбавив її фінансового суверенітету; правила спільноти з кожним днем обмежують рамки її повноважень у все більшій кількості сфер; фінансова криза вимагає впровадження Європейського економічного уряду. З іншого боку, передача все більшої частини повноважень держави до децентралізованих місцевих і

регіональних органів влади все далі послаблює її роль. Крім того, зростаюча роль лібералізму в державній політиці країн і відкриття для конкуренції головних комунальних послуг позбавляють державу великої частки її впливу. Це пояснює, чому (національна) держава піддає сумніву своє місце в глобальній системі управління територіями.

10. Підкреслюємо, що децентралізація повноважень має відбуватися з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше за інші органи. Тобто принцип субсидіарності захищає нижчі рівні влади від централізації, сприяє розвитку демократії в системі багаторівневого управління. На жаль, в Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні лише в контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України. А ось питання правового забезпечення застосування принципу субсидіарності у процесі децентралізації ще недостатньо висвітлені в науковій літературі та потребують подальшого дослідження.

11. Визначено, що реформа децентралізації належить до найбільш успішних реформ в Україні. Але проект закону щодо внесення змін до Конституції, які необхідні для повномасштабного проведення реформи, з кінця 2015 року заблокований парламентом, зокрема, й тому, що реформа має розповсюджуватись і на Східну Україну. Крім того, реформа задовольняє не всіх представників регіональної державної адміністрації (наприклад, губернаторів), оскільки вони остерігаються зменшення власного впливу внаслідок запланованої передачі повноважень регіональним та місцевим органам виконавчої влади (місцевий парламент, ради). Таким чином, реформа де факто відбувається на рівні громад, де з 2015 року проходить добровільне об'єднання невеликих територіальних одиниць та здійснюється загальна перебудова місцевого самоврядування. У цих рамках є помітні успіхи, а саме значно більше фінансове забезпечення та збільшення повноважень місцевих органів (наприклад, у сферах місцевої інфраструктури, освіти, охорони здоров'я).

Однак, для успішного функціонування громад існує потреба подальших (конституційних) змін законодавства, оскільки залишається нечіткість розподілу повноважень між органами виконавчої влади та представниками центральної державної адміністрації в областях та районах, яка сильно впливає на діяльність місцевих органів.

12. Однією з проблем законодавчого регулювання процесу об'єднання територіальних громад є проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Сутність цієї проблеми має подвійну природу. З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що здебільшого суперечить інтересам чинного депутатського корпусу та міських голів.

Пропонуємо механізм вирішення цієї проблеми – він полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними апріорі, а відтак відкривається шлях утворення об'єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад. Власне цей механізм відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» за №6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року. Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного значення за спрощеною процедурою. Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються.

13. Визначена друга проблема, що виявилася вже у процесі створення об'єднаних територіальних громад – проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, спроможна

територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

14. Використовуючи досвід держав-учасниць ЄС (зокрема Скандинавської моделі), зауважуємо, що для успішної децентралізації в Україні необхідно:

- передати частину повноважень держави на найнижчий адміністративно-територіальний рівень (новоствореним ОТГ): реорганізувати сільські ради в ОТГ та ліквідувати райони
- сформувати на території кожної області адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів) та внести зміни до законодавства та Конституції щодо утворення інституту державних префектів*.
- внести відповідні зміни до Конституції України щодо упорядкування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також територіальної організації влади в Україні.

15. Подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині пропонує цілий ряд відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування.

* Особи, які будуть контролювати виконання законів та Конституції ОТГ на певній території.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження здійснено науково-теоретичне узагальнення та запропоновано нові шляхи розв'язання наукової проблеми конституційно-правового регулювання та розвитку основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та в Україні. Серед узагальнень, підсумкових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій найголовнішу дослідницьку місію виконують наступні:

1. У сучасній вітчизняній науці відсутні наукові розробки, присвячені комплексному дослідженню конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та розвитку конституційної основ місцевого самоврядування в Україні.

2. Конституційні основи місцевого самоврядування – це історично сформована та відтворена у конституційній теорії, правотворчій і правозастосовній практиці система зразків і цінностей, які визначають конституційні засади територіальної, публічно-владної та фінансово-матеріальної основи організації та функціонування місцевого самоврядування в конкретно взятій державі чи в групі держав.

Основними рівнями конституційних основ місцевого самоврядування є: а) теоретико-методологічний (доктринальний); б) законодавчий (положення конституції та закони у сфері місцевого самоврядування); в) правозастосовний (практика формування та забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування).

Категорія «конституційні основи місцевого самоврядування» є спорідненою, але не тотожною до категорії «конституційна модель місцевого самоврядування». Перша із них втілює ідеї, цінності та принципи місцевого самоврядування, закладені в Конституції, а друга визначає їх параметри (територіальну організацію місцевого самоврядування, місцеву демократію та методи і механізми її реалізації, систему органів місцевого самоврядування тощо) і практику реалізації в конкретно взятій державі.

3. Місцеве самоврядування є первинною організацією публічної влади в Європі, що сягає своїм корінням часів і автономії *municipia* у Давньому Римі та утверджується в XII-XVII ст. і унормовується Магдебурзьким правом (*Magdeburger Weichbildrecht*) й іншими видами статутного права, а його концептуальні засади обґрунтовуються мислителями епохи Відродження та реформації (Н. Макіявеллі, Т. Гобс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та ін.). Свого сучасного значення та інституціоналізації місцеве самоврядування набуває під впливом розвитку різних концепцій і теорій Р. Гнейста, С. Дністряньського, Б. Чичеріна і ін., організації публічної влади на місцях, найбільш поширеними із яких стали громадівська, державницька і змішані теорії, або ж теорії «муніципального дуалізму», та конституювання основ місцевого самоврядування в перших конституціях і конституційних актах XVIII-XIX ст., включаючи Конституцію Пилипа Орлика 1710 р. Остаточне утвердження конституційних основ місцевого самоврядування і виокремлення його основних моделей відбувається в Європі в XX ст. після їх утвердження в конституціях і законах і Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року.

4. Найпоширенішими з усіх теорій і доктрин місцевого самоврядування на сьогодні є громадівська, державницька і змішані теорії, або ж теорії «муніципального дуалізму». Зміст кожної із названих теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності. Встановлено, що громадівська та державницька теорії істотно вплинули на зміст відповідних положень Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування. Ст. 140 Конституції України унормувала положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування керуються принципом дозволено робити лише те, що прямо передбачено законом. Дана конституційна норма міститься у розділі I Основного Закону і є засадничою

позицією конституційного ладу в державі. Тобто, ми можемо стверджувати, що ст. 140 дає можливість сформувати модель місцевого самоврядування громадівського типу в Україні, але ми не можемо робити висновок про те, що в Україні реалізована саме ця концепція. Тому сьогодні ми можемо стверджувати, що Україні притаманна концепція муніципального дуалізму, або громадівсько-державницька (змішана).

5. Конституційні основи місцевого самоврядування, зокрема ті з них, що функціонують у 28 державах-учасниках ЄС і в Україні, є складним конституційно-правовим явищем, дослідження якого потребує спеціальної методології. Остання є системою методологічних принципів (діалектики, історизму, системності та ін.) і методів (аналізу та синтезу, порівняння та узагальнення, системного, функціонального, герменевтичного та ін.) застосування яких дозволяє пізнати умови, витоки і генезис формування європейських основ місцевого самоврядування, заснованого на цінностях класичного конституціоналізму, та особливості її функціонування в державах-учасниках ЄС і в Україні в XXI ст. При цьому, найбільш ефективними методами дослідження конституційних основ місцевого самоврядування є насамперед: *компаративний (порівняльно-правовий) метод*, застосування якого дозволяє порівнювати основи місцевого самоврядування як в розрізі їх генезису в окремо взятій країні Європи, так і між собою всі нині існуючі в державах ЄС і в Україні основи місцевого самоврядування; *конституційно-правового моделювання*, який дозволяє сформувати ідеальну науково обґрунтовані основи місцевого самоврядування, перспективу для втілення в конституційному законодавстві та правозастосовній практиці як держав-учасниць ЄС, так і України, та *історико-правовий метод*, який дозволяє виявити і дослідити витоки і розвиток конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, а також встановити і охарактеризувати основні етапи (періоди) розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Україні.

6. Нові підходи до місцевого самоврядування в конституціях держав-учасниць ЄС мало важливе історичне значення та сприяло активнішій

концептуальній розробці даного конституційно-правового інституту. Це уможливило проведення необхідних реформ місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що для різних конституційних основ місцевого самоврядування притаманна композиція представницьких та адміністративних елементів у політичних системах держав-учасниць ЄС. В ХХ–ХХІ ст. у державах-учасниць ЄС спостерігалось протистояння двох протилежних тенденцій – централізації та децентралізації, де вагому роль зіграла функціональна дієздатність інститутів місцевого самоврядування.

7. Вважаємо обґрунтованим виділення таких еволюційних періодів становлення та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування та їх основних моделей у державах, які нині входять до складу Європейського Союзу в Україні:

- *перший, доконституційний період* становлення місцевого самоврядування в державах Європи (IX ст. – кін. XVIII ст.) – характеризується утвердженням елементів інституційної та функціональної самоврядності громад в феодальних державах Європи, включаючи Київську Русь, та унормуванням прав і вольностей жителів міст у Магдебурзькому праві (*Magdeburger Recht*) та інших джерелах, зокрема в Конституції Пилипа Орлика 1710 р., яка закріплювала військово-адміністративну модель місцевого самоврядування, що уособлювала єдину легітимну владу на Українських землях;

- *другий період* (кін. XVIII ст. – поч. XIX ст.) – закріплення цінностей, принципів і функцій, а також систем органів і посадових осіб місцевого самоврядування в конституціях, конституційних актах і законах держав Європи, включаючи Австро-Угорську імперію, до складу якої входила частина Українських земель;

- *третій період* (1914–1945 рр.) – криза цінностей і принципів європейських основ місцевого самоврядування в державах Європи в період Першої та Другої світових воєн та монополізація тоталітарними державами публічної влади на місцях з одночасним згортуванням місцевого самоврядування; спроби розбудови

місцевого самоврядування в період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. в Україні та насаджування «радянської моделі місцевого самоврядування»;

- *четвертий період* (1945–1991 рр.) – відродження цінностей і принципів та закріплення ефективних основ місцевого самоврядування в повоєнних конституціях Європи, з одночасним утвердженням «соціалістичної» (СРСР, НДР, Польща, Угорщина і ін.) та «західної» (Велка Британія, Італія, Франція, ФРН і ін.) моделей місцевого самоврядування, з об'днанням останніх в 1957 року в прототип Євросоюзу – Європейську економічну спільноту; утвердження в Загальній декларації прав людини 1948 року права на участь у місцевому самоврядуванні та прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.;

- *п'ятий період* (1991–1996 рр.) – криза та крах колишнього СРСР і «соціалістичної моделі місцевого самоврядування» в країнах Східної Європи, з одночасним утворенням (перезатвердженням чи відновленням) незалежних держав, включно з Україною (1991 р.), які розпочали реформування власних демократичних основ місцевого самоврядування, що закріплювались у конституціях, включно з Конституцією України 1996 р.; утворення на основі Маахстріського договору 1993 р. Європейського Союзу, члени якого мали споріднені за своїми цінностями (децентралізація, субвенціональність *etc*) моделі місцевого самоврядування;

- *шостий період* (1996–2014 рр.) – розширення Європейського Союзу за рахунок пострадянських (Естонія, Латвія, Литва) і постсоціалістичних республік (Польща, Словаччина, Чехія і ін.) та вступ у дію Лісабонської угоди в 2009 р., яка організаційно оформила Європейський Союз і основи місцевого самоврядування для держав-учасниць Європейського Союзу; спроби реформування конституційних основ місцевого самоврядування в Україні в 2004 і інших роках;

- *сьомий період* (2014 р. – донині) – підписання в 2014 р. та введення в 2016 р. у дію Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу та започаткування з 2014 р. реформи місцевого самоврядування та територіальної

організації влади на засадах децентралізації, з наступним зближенням конституційної моделі України і держав-учасниць Європейського Союзу.

8. Типологію основ місцевого самоврядування у державах Європи, у тому числі й в Україні, є сенс класифікувати за такими критеріями:

1) історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їх усталеність та міцність;

2) тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад (комун, префектур, гмін), рівень децентралізації публічної влади в країні;

3) тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування;

4) рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм, ефективність демократичних процедур;

5) модель локальної виборчої системи;

6) характер фінансово-бюджетної системи держави та механізми наповнення і видатків місцевих бюджетів, рівень автономності місцевих бюджетів;

7) розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства на місцях тощо.

9. У вітчизняній науці конституційного права найбільш поширеною типологією основ місцевого самоврядування була типологія, яка репрезентувала англо-американську, континентальну (європейську), іберійську, змішану і радянську (пострадянську) моделі місцевого самоврядування. Але, ця типологія суттєво застаріла, і на основі виявлених попередньо критеріїв типології можна виокремити наступні типи конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу в ХХІ ст.:

а) англосаксонська (автономна) основа місцевого самоврядування, яка характеризується відсутністю представників центральної влади на місцях (Велика Британія);

б) романо-германська (регіональна) основа місцевого самоврядування / дуалістична (біполярна) модель, яка передбачає поєднання зусиль органів

місцевого самоврядування на первинному та другому рівні з місцевими адміністраціями, які утворюються лише на другій ланці адміністративно-територіальної системи(Австрія, Італія, Німеччина);

в) французька (континентальна) основа місцевого самоврядування, в якій місцеві громади наділені широкою автономією та мають конституційні механізми формування загальнонаціональних представницьких органів, а також впливають на формування й реалізацію політики центральними органами виконавчої влади (Бельгія, Мальта, Нідерланди, Франція);

г) скандинавська основа місцевого самоврядування має давні глибокі історичні коріння, закріплюється в конституціях і конституційних актах та ґрунтується на повновладді автономних громадах, вплив на які держава здійснює переважно через механізми субвенцій, що сприяє поширенню стереотипу про ці країни Європейського Союзу як «держави муніципального соціалізму» (Данія, Фінляндія, Швеція, частково – Ірландія та Ісландія);

д) іберійська основа місцевого самоврядування, передбачає поєднання потенціалу органів державного управління та місцевого самоврядування при здійсненні публічної влади на місцях, з домінуванням перших (Іспанія, Португалія);

е) грецька (еллінська) основа місцевого самоврядування ґрунтується на традиційному домінуванні органів державного управління над органами місцевого самоврядування при здійсненні місцевої публічної влади і зарегульованістю системи адміністративних процедур і послуг (Греція, Кіпр);

є) постсоціалістична (Східно-Європейська) основа місцевого самоврядування є трансформаційною основою організації та функціонування місцевого самоврядування, яка ґрунтується на цінностях демократії та децентралізації та за інституціональними і функціональними показниками є спорідненою до романо-германської та французької конституційних основ місцевого самоврядування (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія);

ж) пострадянська (Балтійська) основа місцевого самоврядування характеризується історичними традиціями місцевого самоврядування за «дорадянської доби», і поєднує в собі сутнісні ознаки скандинавської та романо-германської основ місцевого самоврядування, демонструє позитивні результати у сфері децентралізації (Естонія, Латвія, Литва).

Українську конституційну модель місцевого самоврядування слід віднести до постсоціалістичної (Східно-Європейська).

10. Якщо розглядати поширену типологію основ місцевого самоврядування, то для України з її державним та адміністративним устроєм і політичною системою актуальними є дві з перелічених моделей – англосаксонська та континентальна. На сьогоднішній день в Україні склалася континентальна модель місцевого самоврядування, яка базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Одна із причин неефективності чинної в Україні системи місцевого самоврядування – це невідповідність інституційного забезпечення обраній моделі місцевого самоврядування. Чинна континентальна система місцевого самоврядування не забезпечує реального самоврядування, надання якісних послуг населенню та розвитку територій. Типовим є надмірне зростання апарату чиновників та їх фінансування, узурпація державними адміністраціями повноважень та функцій територіальних громад, фінансова залежність місцевих рад від вищих органів державної влади. Необхідно розглянути доцільність переходу до англосаксонської моделі місцевого самоврядування, яка передбачає максимальну децентралізацію влади та передачу прав і повноважень (включаючи фінансові ресурси) місцевому самоврядуванню. Хоча потрібно враховувати також і той факт, що для розробки та прийняття європейських стандартів місцевої демократії використана «гібридна» модель організації та функціонування місцевої публічної влади.

11. Українські конституційні основи місцевого самоврядування після започаткування реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади й укладення та реалізації Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу можуть бути охарактеризовані як трансформаційні. Нині ці основи

характеризуються управлінською та фінансовою децентралізацією місцевого самоврядування та здобутками України в утворенні об'єднаних територіальних громад, що дозволяє стверджувати про наближення нашої держави до цінностей і принципів конституційних основ місцевого самоврядування, властивих для держав-учасниць Європейського Союзу, насамперед – постсоціалістичних (Польща, Словаччина, Чехія та ін.). Разом із тим, без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації системи публічної влади на місцях, реформа місцевого самоврядування буде неповною та затягнутою в часі.

12. Положення Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року – це насамперед система основоположних цінностей і принципів європейського конституціоналізму в сфері місцевого самоврядування (конституційна або законодавча визначеність, субсидіарність, демократизація, наближення влади до жителів, повноти і вичерпності повноважень, гарантування фундаментальних прав людини тощо). При цьому, місцеве самоврядування, відповідно до ст. 1 цієї Хартії «... означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування утверджує концепцію, свого роду теоретико-методологічне та ідеологічне підґрунтя основ місцевого самоврядування, яке закріплюється в національних конституціях і законах.

13. Сучасна конституційна правотворча і правозастосовна практика реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування засвідчує існуючий дуалізм інтерпретації її положень щодо місцевого та регіонального рівнів самоврядування в державах ЄС. Те, що вважається «регіональним» в одній державі Європейського Союзу, в іншій визнається «питанням місцевого значення». Так, в унітарних державах, територіально організованих на децентралізованій основі (Данія, Ісландія, Португалія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція і ін.), органи місцевого самоврядування другого рівня часто визначаються в конституції та законах як регіональні органи влади. У інших унітарних державах (Болгарія, Естонія та Мальта), регіони є децентралізованою ланкою органів державного

управління. У таких державах як Австрія, Бельгія, Німеччина та Швейцарія регіональні органи влади – це члени федерації, а в таких «регіональних державах» як Італія, Іспанія та Велика Британія, діють автономні регіони, спільноти або автономні території зі своїми законодавчими повноваженнями. Саме держави на конституційному рівні визначають «глибину» децентралізації та межі взаємовідносин держави і територіальних громад (гмін, комун тощо) на регіональному рівні.

14. Вважаємо, що основи місцевого самоврядування, які побудовані на підставі зафіксованих в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року положеннях мають на меті проголошення та втілення у життя загальних для європейських країн стандартів у місцевому і регіональному самоврядуванні. У ній наголошується, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ демократичного ладу, що існування наділених владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне та одночасно наближене до громадянина управління. В ній також установлюються принципи закріплення компетенції місцевого самоврядування, важливість захисту територіальних меж місцевого самоврядування та гарантування їхньої автономії щодо адміністративних структур.

15. Сформульовано, що Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів:

- Первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальні колективи (громади/комуни/муніципалітети).
- Місцеве самоврядування здійснюється через систему органів (ради/асамблеї, мер/бургомістр, виконавчі органи).

– Місцеве самоврядування здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями.

У багатьох державах-учасниках ЄС згідно з конституціями цих держав для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції муніципалітети/громади можуть об'єднуватися на основі угод у союзи громад.

16. Важливим складником конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні є системи безпосередньої

локальної демократії, унормовані в їх національних конституціях та законах, а також у статутах територіальних громад (гмін, комун тощо). У кожній із 29 досліджуваних у цій роботі європейських держав, включно з Україною, системи прямої демократії на місцевому рівні відрізняються: в одних державах – це місцеві референдуми і місцеві вибори, в інших країнах, окрім місцевих референдумів і виборів, відповідна номенклатура форм безпосередньої демократії збільшена за рахунок місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання, бюджетів участі (партисипаторних бюджетів), е-петицій тощо.

Очевидно, що для держав-учасниць ЄС і України місцеві референдуми і вибори є ключовими формами безпосередньої локальної демократії, тоді як інші форми локальної прямої демократії є бажаними, оскільки забезпечують належний рівень демократизації на місцях у міжелекторальний період. Розвиток демократії участі» або ж партисипаторної демократії в ХХІ ст. є одним із усталених трендів розвитку місцевого самоврядування. На відміну від референдумів і виборів, демократія участі не передбачає: а) голосування виборців; б) безпосереднє та остаточне прийняття рішення, яке не вимагає додаткового санкціонування; в) значних фінансових видатків для їх організації та проведення. Для удосконалення конституційних основ місцевого самоврядування в Україні необхідно розробити і прийняти нові закони України «Про місцевий референдум» і «Про форми місцевої демократії» (або внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування»).

17. Вважаємо, що сьогодні місцевий референдум має репутацію важливого інструменту в боротьбі проти свавільного зовнішнього втручання та бездіяльності органів місцевого самоврядування в тих чи інших питаннях. Референдум дає громадянам відсутні раніше можливості для захисту статусу муніципалітету, виступає засобом мобілізації місцевого населення проти загроз місцевій ідентичності чи трансформацій, вберігає місцеве населення від надто важкого фінансового тягаря. Багато об'єднаних перед цим муніципалітетів було розділено за рішенням місцевого референдуму. З іншого боку, багато муніципалітетів зберегли свій інтегрований статус завдяки тому, що місцевим жителям вдалося

відстояти його попри бажання частини громади або місцевої еліти поділити муніципалітет на частини.

Припускаємо, що консультативний референдум можна розглядати як «пряму демократію». Незважаючи на слабку формальність рішень, він змушує місцеве самоврядування діяти у схвалений громадянами спосіб.

18. Вважаємо, що всенародні опитування не є референдумами. Значна кількість держав-учасниць ЄС останнім часом ввела методи прямої демократії, які в багатьох випадках навряд чи можуть конкурувати з іншими формами законодавства. Найбільш очевидними протиріччя є там, де обрані лідери країн намагаються через народне опитування легітимізувати власну політичну позицію відносно тієї чи іншої спірної теми. Таке спущене згори донизу тематичне опитування народу може принести значні політичні ризики і для самих провідних політиків – як, наприклад, це нещодавно показали «брекзін» або невдала спроба реформування конституції в Італії.

19. З часу прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 1 квітня 2014 року вже здійснено багато кроків, які створили підґрунтя для отримання перших відчутних результатів реформи, а саме: оптимізацію адміністративно-територіальної структури та збільшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування, що надає їм можливості для залучення таких необхідних інвестицій у місцеву інфраструктуру та для підвищення рівня надання адміністративних послуг.

20. Необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості України, використовувати зазначені чинники на користь реформ. Важливо відмовитися від сліпого мавпування позитивного досвіду проведення такого роду реформ у державах Європи, населення і територія яких не співмірні з українськими (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чорногорія та ін.). Натомість позитивний досвід Польщі може бути зразком для України та допоможе уникнути помилок і прорахунків у запровадженні конституційних засад децентралізації публічної влади.

При побудові оптимальних конституційних основ місцевого самоврядування в Україні необхідно враховувати як загальноєвропейські принципи, так і досвід окремих держав-учасниць ЄС, при цьому не втративши свою національну ідентичність.

21. Об'єктивно існуюча на сьогодні територіальна організація публічної влади в Україні, в силу демографічних, економічних, воєнних, етнічних, культурних і інших чинників останніх 10 років вимагає своєї оптимізації в Конституції України та розвитку положень Розділу IX Конституції України «Територіальний устрій України» в спеціальному Законі України «Про територіальний устрій України», який донині відсутній в Україні. Метою останнього має стати забезпечення територіальної цілісності України, а також створення умов для регіонального розвитку та розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності. При цьому, особлива увага в новому законі про територіальний устрій має бути приділена розвитку міст і агломерацій у великих містах.

22. Інституційну (організаційно-владну) основу місцевого самоврядування, визначену Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування» в Україні складають виборні та призначувані органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, у тому числі, утворені в ОТГ, а також службовці органів місцевого самоврядування. Важливим напрямком реформування системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування на сьогодні є: а) всебічне законодавче та інституційне забезпечення реалізації принципу субсидіарності місцевого самоврядування з періорієнтацією органів і посадових осіб місцевого самоврядування на захист інтересів територіальної громади і її жителів та надання останнім якісних і доступних публічних послуг; б) проведення чергових місцевих виборів, у тому числі в ОТГ, де вже відбулися в 2017–2019 роках перші вибори, з метою легітимації реформованої публічної влади на місцях; в) унормування в Конституції та законах України механізмів реінтеграції анексованої АР Крим і тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей та поетапного відновлення в них діяльності конституційних органів місцевого самоврядування

України; г) розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з органами державного управління та трансформація місцевих державних адміністрацій в інститут префектур із представницькими і контрольними функціями; г) підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та удосконалення правового статусу відповідних службовців у новому (оновленому) Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і ін.

23. Вважаємо, що Скандинавські конституційні основи місцевого самоврядування мали вагомий вплив на реформування місцевого самоврядування в Україні:

- було обрано спосіб створення спроможних громад через механізм добровільного об'єднання нинішніх міських, сільських, селищних територіальних громад навколо центрів економічної активності;
- однакові виклики перед громадами – індустріалізація, урбанізація та стрімке зменшення сільського населення;
- добровільне об'єднання громад у умовах недовіри до органів влади.

24. Необхідно наголосити на потребі в стратегії проведення реформ. Власне, в Україні на сьогодні вона визначена:

1) реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

2) впровадження напрацювань Конституційної комісії, що вже втілені у законопроекті № 2217а та прийняті Верховною Радою України у першому читанні 31 липня 2015 р., проте з різних причин так і не були прийняті в цілому, внесення змін до Конституції України щодо засад децентралізації, зокрема шляхом розробки та подання на розгляд українського парламенту іншої, більш модерної редакції конституційної реформи у сфері децентралізації;

3) прийняття законів України чи їх нових редакцій (про місцеве самоврядування; про місцевий референдум; про місцеві вибори; про службу в органах місцевого самоврядування та ін.);

4) затвердження на законодавчому рівні чіткої програми реалізації відповідних реформ, яка визначатиме їх суб'єктно-об'єктний склад, форми і час реалізації, очікувані результати.

25. Місцева демократія – це важлива складова місцевого самоврядування, спеціальний конституційно-правовий режим, який забезпечує безпосередню участь жителів територіальних громад у виборах місцевих представницьких органів, вирішенні ними питань місцевого значення на референдумах, а також їх участь у партисипаторних формах локальної демократії (загальні збори громадян, місцеві ініціативи, партисипаторні бюджети тощо) у міжелекторальний період.

Місцева демократія має два рівні реалізації: 1) імперативний (вибори і референдуми); 2) консультативно-дорадчий (загальні збори громадян, місцеві ініціативи і ін.). Один із них не може підминювати, а лише комплексно доповнює інший.

Імперативні форми локальної демократії регулюються виключно Конституцією та законами України, а консультативно-дорадчі – законом і статутами територіальних громад.

Подальше реформування конституційних основ місцевого самоврядування та утвердження проєвропейської моделі місцевого самоврядування в Україні вимагає реалізації потенціалу локальної демократії та законодавчого забезпечення її основних форм і видів із урахуванням позитивного досвіду розвитку місцевого народовладдя в державах-учасниках ЄС.

Для забезпечення належної демократизації вітчизняної моделі місцевого самоврядування в Україні нагальним завданням законодавця на сьогодні є прийняття спеціального Закону України «Про місцеві референдуми», оскільки з 2012 року конституційне право громадян на місцевий референдум не забезпечене в Україні законодавчими механізмами його реалізації.

26. Досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цікавим для України з огляду оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній

неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн заснована на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загальновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

27. Виділено низку спільних особливостей у моделі регіонального розвитку держав-учасниць ЄС: пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування; на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів; збільшення ролі загальноєвропейського чинника у розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв'язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

28. Важливими умовами регіональної політики в контексті удосконалення конституційних моделей місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС є: а) наявності інвестиційних програм, які стимулюють економічне зростання кожного регіону держави і їх «бюджетне вирівнювання»; б) запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку з відлагодженими механізми контролю їх виконання; в) залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола суб'єктів місцевого самоврядування, включно з локальними інститутами громадянського суспільств; г) забезпечення фінансової децентралізації та створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку; д) визначення об'єктивних індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування. Відповідні принципи є визначальними і для забезпечення регіонального розвитку України із синхронним реформуванням місцевого самоврядування.

29. Сформульовано, що децентралізація – це метод внутрішньої організації національної держави. Вона відбувається не всупереч інтересам держави, а у

співпраці з нею. Децентралізація реалізується через відносини, що встановлюються між центральним урядом та регіональними і місцевими інституціями. Національна держава є ключовим елементом процесу децентралізації. Однак зараз у Європі вона здається об'єктом подвійної загрози. З одного боку, Європейський Союз вже позбавив її фінансового суверенітету; правила спільноти з кожним днем обмежують рамки її повноважень у все більшій кількості сфер; фінансова криза вимагає впровадження Європейського економічного уряду. З іншого боку, передача все більшої частини повноважень держави до децентралізованих місцевих і регіональних органів влади все далі послаблює її роль. Крім того, зростаюча роль лібералізму в державній політиці країн і відкриття для конкуренції головних комунальних послуг позбавляють державу великої частки її впливу. Це пояснює, чому (національна) держава піддає сумніву своє місце в глобальній системі управління територіями.

30. Децентралізація організації та функціонування місцевого самоврядування відбувається в державах-учасниках ЄС і має відбуватися в Україні з урахуванням принципу субсидіарності, який передбачає делегування функцій і повноважень держави на місцях на максимально наближений до жителів рівень – на органи і посадових осіб місцевого самоврядування, потенційно спроможних на їх ефективну реалізацію. Тобто, принцип і механізми субсидіарності захищають територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб від неефективного втручання держави і її органів у справи місцевого значення, які знаходяться поза загальнонаціональними інтересами у сфері безпеки і оборони, територіальної цілісності держави, програм макроекономічного (загальнодержавного) розвитку тощо, а також сприяють розвитку демократії в системі багаторівневих моделей місцевого самоврядування.

В Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні лише в контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України. Водночас, субсидіарність має забезпечуватися не лише на бюджетно-фінансовому, а й на інституційно-компетентному рівні, що зумовлює потребу в подальшому теоретико-методологічному та законодавчому забезпеченні цього визначального принципу

функціонування системи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в Україні з його наступним закріпленням в Конституції України. Так, ст. 7 Основного Закону після слів «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» доповнити словами «..., яке здійснюється на засадах децентралізації та субсидіарності» з наступним внесенням змін до Конституції України у порядку, передбаченому її ст. 156.

Разом із тим, важливою тенденцією в конституційно-правовому регулюванні основ і моделей місцевого самоврядування в Європі є «конституційна субсидіарність», яка передбачає зміщення регуляторного впливу на цю сферу суспільних відносин від конституцій і законів – до статутів територіальних громад, гмін, комун тощо.

31. Однією з проблем законодавчого регулювання процесу об'єднання територіальних громад є проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Сутність цієї проблеми має подвійну природу. З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що здебільшого суперечить інтересам чинного депутатського корпусу та міських голів.

Пропонуємо механізм вирішення цієї проблеми – він полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними апріорі, а відтак відкривається шлях утворення об'єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад. Власне цей механізм відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» за №6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року. Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного

значення за спрощеною процедурою. Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються.

32. Подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині пропонує цілий ряд відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування.

33. Вважаємо вдалим рішенням дослідження тих держав-учасниць ЄС, які схожі з Україною за розмірами – такі як Польща, Франція, Австрія, Німеччина, Іспанія, Велика Британія. Крім цього, ці ж держави вже стикалися з необхідністю переформатування свого занадто централізованого устрою. В багатьох ситуаціях централізація історично була реакцією, яка дозволила об'єднати різні регіони однієї країни, які відрізнялися традиціями та способ мислення. При переході до децентралізованої системи влади маємо враховувати, що знадобиться деякий перехідний період для його адаптації.

34. Вважаємо, що подальший успіх удосконалення конституційних основ і моделі місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації та субсидіарності, її незворотність і сталість значною мірою залежатиме від подальшого зміцнення законодавчої та нормативної бази, в якій рекомендуємо врахувати наступні моменти:

- забезпечення безперервності (тяглості) процесу формування укрупнених владоспроможних громад шляхом їх добровільного об'єднання та унормування в Конституції та законах України для подальшого утвердження наступної, другої ланки місцевого самоврядування – регіонів і органів регіонального самоврядування, з відповідним рівнем децентралізації та субсидіарності;

- удосконалення та приведення в відповідність до політико-правових реалій сьогодення системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування різних

рівнів, включно з ОТГ, АР Крим і м. Києві, з наступним переходом у найкоротші терміни до позаієрархічної двохрівневої моделі місцевого самоврядування: 1) територіальні громади; 2) регіон (область, АР Крим, м. Київ і столична агломерація), а також запровадження інституту представників глави держави (префектів) виключно на регіональному рівні;

- посилення професійно-компетентнісного потенціалу корпусу службовців органів місцевого самоврядування в Україні та удосконалення механізмів їх правового й соціального захисту шляхом прийняття нового чи оновлення чинного спеціального Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

- забезпечення подальшого розвитку фінансової децентралізації, що передбачає посилення фінансової автономності територіальних громад в поєднанні з контролем за бюджетно-фінансовою діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування з боку профільних міністерств України (Міністерства фінансів, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та ін.).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
2. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
3. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2009. 480 с.
5. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. С. Куйбіда та ін. Київ: Геопринт, 2009. 615 с.
6. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / за заг. ред. В. Г. Яцюби. Київ : ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. 326 с.
7. Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации : монографія. М.: Прометей, 2003. 228 с.
8. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / В. О. Антонечко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова. Київ : Атіка, 2007. 863 с.
9. Актуальні проблеми теорії держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозборов, Є. О. Гіда, А. М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ : Ліпкан О. С., 2010. 260 с.
10. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ставрополь, 2007. 520 с.
11. Аналіз проекту Держбюджету на 2017 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. *Центр аналізу та розробки законодавства Асоціації*

міст України : [сайт]. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/analiz_db_2017_amu.pdf.

12. Андреев Д. Правосвідомість у структурі соціально-правової комунікації. *Юридична Україна*. 2013. № 5. С. 11–16.

13. Андрусюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми, перспективи. Київ : Центр, 1997. 222 с.

14. Антинескул О. В. Засади конституційного регулювання державного управління і самоврядування в країнах ЄС. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 280–286.

15. Антонович В. Монографии по истории Западной и Юго-Западной России. К. : Тип. Е. Я. Федорова, 1885. Т. 1. 351 с.

16. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Харків, 2010. 20 с.

17. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций. Юрид. лит., 1997. 400 с.

18. Бабаєв В. М. Підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного правління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2004. 36 с.

19. Бабкіна О. В. Деякі теоретико-методологічні проблеми сучасного етапу політичної трансформації в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2014. Вип. 3. С. 36–50.

20. Бабкіна О. В. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства. *Персонал*. 2007. Вип. 2. С. 18–25.

21. Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування. *Наукові праці МДГУ ім. Петра Могили*. 2007. Т. 69. Вип. 56. С. 56–60.

22. Баймуратов М. О. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування. *Децентралізація в Україні*:

законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

23. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Вип. 7. С. 138–147. (Серія «Право»).

24. Баймуратов М. О. Європейські стандарти локальної демократії та місцевого самоврядування в Україні. Харків : Одісей, 2000. С. 1–73.

25. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 1996. 54 с.

26. Баймуратов М. О. Муніципальне право України : підручник. Вид. 2-ге допов. Київ : Правова єдність, 2009. 716 с.

27. Баймуратов М. О., Батанов О. В., Приходько Х. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 2. С. 3–8.

28. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2003. 248 с.

29. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 18 с.

30. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2006. 210 с.

31. Барабаш Ю. Відповідь учасників форуму на запитання журналу «Право України» щодо наслідків децентралізації публічної влади в Україні. *Вісник Право. Право України*. 2015. С. 29–33.

32. Барабашев Г. В. Местное самоуправление : учеб. пособ. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. 350 с.

33. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с
34. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін Юре, 2003. 511 с.
35. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 34 с.
36. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. С. 656.
37. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ, 2001. С. 260.
38. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. у 2 ч. ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2006. 528 с.
39. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10 (11–12). С. 12–28.
40. Батанов О. В., Погорілко В. Ф. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. Т. 3. : К–М. С. 731–732.
41. Батанов О. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови. *Часопис Київського університету права*. 2014. Т. 1. С. 77–81.
42. Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 102–108.
43. Батанов О. В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: деякі проблемні питання теорії. *Держава і право*. 2004. Вип. 23. С. 132–138.
44. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. У 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2005. Ч. 1. 148 с.

45. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одіссей, 2008. С. 192–193.
46. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 238 с.
47. Батанова Н. М. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4 (14). С. 61–67.
48. Башлер Ж. Нарис загальної історії ; пер. з франц. Є. Марічева. Київ : Ніка-Центр, 2005. 392 с.
49. Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
50. Бесчасний В. М., Делія Ю. В. Правові питання місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. рек. Донецьк, 2006. 88 с.
51. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Київ, 2011. 18 с
52. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.
53. Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Київ : Атіка, 2000. 304 с.
54. Бобровник С. В. Компроміс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу : монографія. Київ : Юрид. думка, 2011. 384 с.
55. Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 35.
56. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. *Конституційна Асамблея при Президентові України* : [сайт]. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonallennja-administrativno-teritorialnog-481>.

57. Бодрова І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2004. Вип. 7. С. 62–73.

58. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні. *Теорія і практика правознавства*. Харків, 2012. Вип. 1 (2). С. 60–70.

59. Бодрова І. Напрями удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування в Україні: констит.-прав. аспект. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вищеградської четвірки* : тези доп. та наук. повідомл. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків : Право, 2016. С. 107–119.

60. Бодрова І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2003. Вип. 5. С. 35–44.

61. Боплан Г. Л. Опис України, кількох провінцій Королівства Польського що тягнуться від кордонів Московії до границь Трансильванії, разом з їхніми звичаями, способом життя і ведення воєн. Київ : Наук. думка, 1990. 256 с.

62. Борденюк В. І. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні. *Право України*. 2001. № 12. С. 24–27.

63. Борденюк В. І. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави. *Право України*. 2003. № 11. С. 17–23.

64. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

65. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 45 с.

66. Бориславська О. М., Різник С. В. Організація державної влади в сучасному світі: конституційно-правова енциклопедія. Львів : Паіс. 2012. 456 с

67. Бориславська О. М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2007. 20 с.

68. Бориславська О. М. Окремі аспекти державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Львівського університету*. 2006. Вип. 43. С. 112–117.

69. Бостан С. К., Сажнев І. В. Державне право зарубіжних країн : навч. метод. посіб. Запоріжжя : ЗЮІ МВС України, 2001. 254 с.

70. Брэбан Г. Французское административное право ; пер. с франц. / под ред. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988. 488 с.

71. Брюке Ф. Європейська хартія місцевого самоврядування як правова основа місцевого самоврядування в Європі. *Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права*. 2001. № 2. С. 85–87.

72. Буліна А. М. Міжнародні стандарти локальної демократії та місцева публічна влада. *Форум права*. 2014. № 1. С. 44–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

73. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2007. 20 с.

74. Бутко І. Децентралізація по-французьки. *Місьцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції*. Київ, 1994. С. 148–160.

75. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=133>.

76. Бюджетний кодекс України : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

77. В поисках гражданского общества; НовГУ имени Ярослава Мудрого. Великий Новгород, 2008. Вып. 5. 400 с. (Серия «Научные доклады»).
78. Вакарчук К. В. Іберійська модель місцевого самоврядування: заходи та значення державної політики. *Громадський рух в світі та трансформація політичних режимів країн* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. Сімферополь : ЦРОНІ, 2012. С. 24–28.
79. Вакуленко В. М., Ігнатенко О. С., Борщ Г. А. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. Київ : НАДУ, Фенікс, 2012. 576 с.
80. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных, учреждений. 3-е изд. СПб., 1872. 12, XLII. 460 с.
81. Васильчиков А. О самоуправлении. Сравнительный обзор Русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб. : Э. Праца, 1870. С. 8–9.
82. Ведель Ж. Административное право Франции ; пер. с франц. Л. М. Энтин / под ред. : М. А. Крутоголова. М. : Прогресс, 1973. 512 с.
83. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с
84. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри. Київ, 2008. 160 с.
85. Відповідальність органів публічної влади: політичні та правові аспекти: наук. розробка / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін. Київ : НАДУ. 60 с.
86. Вовк О., Литвиненко І. Самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Аспекти самоврядування*. 1998. № 1. С. 16.
87. Водний кодекс України : [сайт]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=213%2F95-%E2%F0>.
88. Волкова Н. В. Місцеве самоврядування як суб'єкт управління освітою. *Актуальні проблеми та шляхи забезпечення соціально- економічного розвитку країни та регіонів* : матеріали Міжнар. наук-практ. інтернет-конф. (Дніпропетровськ, 28 берез. 2014 р.). Дніпропетровськ : ДДФА, 2014. С. 53–55.

89. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 187 с.
90. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти : навч. посіб. Київ : НМК ВО, 1992. 137 с.
91. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування : прийнята 23–26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*. Київ, 1994. Вип. 1–2 (6–7). С. 67–84.
92. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. *Проблеми трансформації територіальної організації влади*. Київ : Атіка, 2005. С. 488–503.
93. Галус О. О. Збори, мітинги, походи і демонстрації як конституційні форми безпосереднього народовладдя. *Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез Міжнар. наук. конф. (Хмельницький, 26–27 жовт. 2007 р.)*. Харків : Вид-во Хмельниц. ун-ту управління і права, 2007. С. 120–122.
94. Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 51–56.
95. Ганс-Адам П, Правлячий Князь Ліхтенштейну. Держава в третьому тисячолітті ; пер. І. Гаврилова, М. Мартиненко. Київ : ДПА, 2018. С. 191.
96. Ганущак Ю. І. Місцеві бюджети. Київ : Легальний статус, 2011. 48 с.
97. Гаращук І. Теоретичні основи феномена публічної влади у сфері місцевого самоврядування. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 10–17.
98. Гарлицкий Л. Республика Польша. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 85–89.
99. Гафіс Г. А. Методи дослідження гарантій прав місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 96–100.
100. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування : наук. доп. Київ, 2016. 48 с.
101. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. Чернівці : Рута, 2000. 424 с.

102. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.

103. Горбач Н. Методологічні засади сучасних гуманітарних досліджень. Львів : Каменяр, 2007. 27 с. (Серія «Акценти»).

104. Государственное право зарубежных стран : курс лекций / Н. В. Мишина, В. А. Михалев, В. А. Куранин, Д. Е. Волкова. К. : Юринком Интер, 2012. С. 282–283.

105. Грицяк І. А. Моделі регіонального та місцевих рівнів європейського управління. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід* : зб. матеріалів та док. ; за заг. ред. М. О. Пухтинського. Київ : Атака, 2006. С. 269–279.

106. Грицяк І. А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1993. 20 с.

107. Грищенко І. М. Організація діяльності районних рад в Україні: адаптація європейського досвіду належного врядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04. Київ, 2011. 20 с.

108. Грищук М. В. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2007. 18 с.

109. Грובה В. П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 2–3. Т. 1. С. 30–33. (Серія «Юридичні науки»).

110. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород : Гельветика, 2015. Т. 1. Вип. 31. С. 78–82. (Серія «Право»).

111. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. № 32 (1). С. 108–112. (Серія «Право»).

112. Гройсман В. Реформа місцевого самоврядування: делегування повноважень, наявність ресурсів і відповідальність. *Київська обласна рада* : [сайт]. URL: <http://kor.gov.ua/node/9636>.

113. Грушевський М. С., Копиленко О. Л. Про державну адміністрацію і місцеве самоврядування в УНР. *Правова держава*. Київ, 1992. № 2/3. С. 157–163.

114. Гулак Л. С. Сучасні моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. Т. 1. С. 14–16.

115. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 6–2. Т. 1. С. 101–104. (Серія «Юриспруденція»).

116. Гультай М. Інститут конституційної скарги в конституціях європейських держав. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 2. С. 130–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2012_2_22.

117. Гураль П. Місцеве самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. Львів, 2017. 153 с.

118. Гураль П. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : монографія. Львів : Край, 2008. 468 с.

119. Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. Львів : Каменярь, 2017. 147 с.

120. Гусарєв С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства. *Право України*. 2011. № 8. С. 160–166.

121. Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія права і держави : навч. посіб. Київ : Правова єдність, 2008. 270 с.

122. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз: курс європейської інтеграції ; пер. з англ. М. Марченко. Київ : К.І.С., 2006. 696 с.

123. Дедов Д. И. Юридический метод. М. : Волтерс Клувер, 2008. 71 с.

124. Демиденко В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (у схемах) : посібник. Київ : КНТ, 2007. 437 с.

125. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.

126. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. Вид. 2-ге перероб. та доповн. Харків : Право, 2011. 360 с.

127. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

128. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, М. І. Ославський та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 287 с.

129. Децентралізація влади: Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою : [сайт]. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7057>.

130. Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та перспективи для України / А. М. Школик, О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.

131. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

132. Джумурат Є. І. Забезпечення виконання конституційних обов'язків людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.

133. Дзюпин М. Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика. URL: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/21728.aspx>.

134. Долішній М., В. Кравців, В. Симоненко Концептуальна модель державної регіональної політики України. *Незалежний культурологічний часопис «І»*. 2001. № 23. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/dolishnij.htm>.
135. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століття: нові пріоритети. Київ : Наук. думка, 2006. 512 с.
136. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. 766 с.
137. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна : монографія / за наук. ред. В. А. Устименка, І. В. Заблодської. Київ : ТОВ «Вістка», 2018. С. 205.
138. Драгоманов М. П. Собрание политических сочинений : изд. ред. «Освобождения». Т. 1. Историческая Польша и великорусская демократия (1881–1882 гг.); Опыт украинской политикосоциальной программы (1884 г.). Paris : Societe nouvelle de librairie et e'dition, 1905. 376 с. URL: <http://www.rare.univ.kiev.ua/ukr/showbook/showbook.php3?0044759>.
139. Драгоманов М. Старі Хартії Вільності // Політологія. Кінець XIX – перша пол. XX ст. : хрестоматія / за ред. О. І. Семківа. Львів, 1996. 800 с.
140. Дробот І. О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2010. 36 с.
141. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ, 2003. 244 с.
142. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. *Право України*. 2001. № 10. С. 20–24.
143. Дунаєва Л. М. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування (політико-правовий аналіз). *Держава і право*. Київ, 2004. Вип. 26. С. 594–603.
144. Ефективна публічна адміністрація: довідник для міністрів / упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. Київ, 2006. 32 с.
145. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз : монографія. Харків : Право, 2018. 384 с.

146. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. С. 1418.

147. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р., ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

148. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ: Крамар, 2003. С. 98.

149. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. О. В. Зайчука. Київ, 2013 546 с.

150. Євсюкова О. В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_13.

151. Євтушенко О. Н. Державницька й громадська концепції місцевого самоврядування в російській політичній думці другої половини XIX століття. *Наукові праці. Політологія*. 2012. Вип. 170. Т. 182. С. 106–110.

152. Євтушенко О. Н. Радянська модель організації місцевої влади в Україні. *Наукові праці. Державне управління*. 2011. Вип. 147. Том 159. С. 37–42.

153. Єлагін В. П. Соціальна держава та принцип субсидіарності в системі владних відносин провідних держав світу. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків: Магістр, 2009. № 1 (35). С. 1–10.

154. Єпіфанов А. О., Мінченко М. В., Дадашев Б. А. Управління регіоном: навч. посіб.; ред. А. О. Єпіфанов. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 361 с.

155. Желяк М. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? *Європейська правда*. Грудень 08, 2014. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/>.

156. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Київ: Ін Юре, 2003. 672 с.

157. Заблоцький В. В. Компаративний аналіз історичного становлення системи місцевого самоврядування України. *Держава та регіони*. 2013. № 3 (43). С. 102–107. (Серія «Державне управління»).

158. Заблоцький В. В. Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні. *Держава та суспільство*. С. 185–196. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/07.pdf>.

159. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.

160. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

161. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

162. Загальний кодекс про територіальні одиниці у Франції від 21 листоп. 1996 р. : зб. док. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : 2015. С. 431–458.

163. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні / В. О. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 211 с.

164. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду : монографія. Київ : Парламент. вид-во, 1999. 248 с.

165. Законодавство для місцевого самоврядування: перспектива змін : зб. законопроектів / за ред. А. Ткачука. Київ : ТОВ «ІКЦ Леста», 2004. С. 41.

166. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Магістр, 2009. 280 с.

167. Заславський О. Законодавче забезпечення місцевих референдумів в Україні : стенограма круглого столу (3 груд. 2015 р.). URL: <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30652.pdf>.

168. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2014. 38 с.

169. Земельний кодекс України : Закон України від 9 серп. 2019 р. № 2745-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.

170. Зидентоп Л. Демократия в Европе / под ред. В. Л. Иноземцева ; пер. с англ. М. : Логос, 2001. 312 с.

171. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз ; пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.

172. Зозуля І. В. Особливості принципів розмежування компетенції органів у виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 55–64.

173. Зубов К. М. Поняття та ознаки посадової особи: історичний аспект правового регулювання. С. 455–461. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/331/app-37_Zubov_K_M_\(455-461\).pdf?sequence=1](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/331/app-37_Zubov_K_M_(455-461).pdf?sequence=1).

174. Ілов І. Конституційні зміни в Угорщині 2012 року: основні новації та їх вплив на суспільно-політичний розвиток держави. *Віче*. 2013. № 4. URL: <http://www.viche.info/journal/3526>.

175. Індекс демократичності міст: дослідження. URL: http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=417:ndeks-demokraticnost-m-st&catid=16&lang=ua&Itemid=186.

176. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / за ред. С. Максименка. Київ : Міленіум, 2001. 244 с.

177. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стані перспективи розвитку: аналіт. огляд / Ю. П. Битяк, П. М. Любченко, О. В. Петришин та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. Київ, 2009. 223 с.

178. Інструменти партисипативної демократії: Європейські стандарти та практики. Висновок Спеціального радника уряду України з питань децентралізації. Київ, 6.04.2017. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/Висновок-РС_Партисипативна-демократія-SAGUD-LPO-20171_.pdf.

179. Історія асоціації міст України. *Асоціація міст України*: [сайт]. URL: <http://2.auc.org.ua/page/istoriya-amu>.

180. Калиновський Б. В. Кінаш Б. С., Солоненко О. М. Державне будівництво та муніципальне право : словник термінів та визначень. Київ : КНУВС, 2006. 228 с.

181. Калиновський Б. В. Методологія дослідження місцевої публічної влади. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* : зб. матеріалів V міжнар. наук.-теорет. конф. (Київ, 17 листоп. 2012 р.). Київ : НАВС, 2012. С. 89–92.

182. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 492 с.

183. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан—ЛТД», 2016. 426 с.

184. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1993. Вип. 1–2 (4–5). С. 70–71.

185. Кампо В. Методологія досліджень конституційної юстиції в Україні : наук. огляд. *Право України*. 2014. № 6. С. 158–170.

186. Кампо В. Політичні моделі місцевого самоврядування: європейський та український досвід. *Муніципальний рух: новий етап розвитку* : матеріали УІІ Всеукр. муніципальних слухань (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.) ; за заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Логос, 2002. С. 359–364.

187. Кауфман Б. Сучасна пряма демократія. Федеральний департамент закордонних справ Швейцарії (EDA), Швейцарський фонд демократії, Посольство Швейцарії в Україні. 2018. Вид. 1. 36 с.

188. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : монографія. Київ : Логос, 2008. 560 с.

189. Кваша О. О. Зміст і значення понять «взаємодія» та «система» у філософських і правових досліджень. *Держава і право*. 2010. Вип. 56. С. 32–38.

190. Кельман М. С. Юридична наука: проблеми методології : монографія. Тернопіль : ТзОВ «Терно-граф», 2011. 492 с.

191. Кельман М. С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 35 с.

192. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2006. 477 с.

193. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : монография. Изд. 4-е. М. : Изд-во СГУ, 2008. 521 с.

194. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності міського голови : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 22 с.

195. Кірмач А., Тимошук В. Перспективи реформування місцевого самоврядування. Центр політико-правових реформ. Київ, 2006. 24 с.

196. Коваленко І. І., Бідюк П. І., Гожий О. П. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во МДГУ, 2004. 148 с.

197. Ковальчук В., Шабелько Н. Формування Конституційного Суду України як одна з умов забезпечення його легітимного функціонування. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 69–74.

198. Ковач В. І. Теоретичні основи єврорегіонального транскордонного співробітництва України та Словаччини. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2014. Вип. 2 (43). С. 239–242. (Серія «Економіка»).

199. Ковбасюк Ю. Нові підходи до формування регіональної політики та регіонального управління. *Актуальні проблеми економіки*. № 7 (157), 2014. С. 246–253.
200. Козенко Р. В. Політична модернізація країн Центральної і Східної Європи: порівняльна характеристика. *Європейські та євроатлантичні процеси та інститути. Теорія та практика державного управління*. 2008. № 3 (22). С. 3–7.
201. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2003. Вип. 27. С. 198–204.
202. Колісник В. Перманентні проблеми конституційного регулювання державно-владних відносин : конституційна реформа. *Право України*. 2016. № 6. С. 52–60.
203. Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти : монографія. Харків : Фоліо, 2003. 240 с.
204. Колісник В. П., Барабаш Ю. Г. Гарантії місцевого самоврядування. Харків : Право, 2008. С. 402–404.
205. Коліушко І. Б. До конституційного закріплення територіального устрою. *Актуальні проблеми управління територіями в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26–27 листоп. 1992 р.). Київ, 1993. С. 74–77.
206. Колодій А. М. Теоретичні проблеми розвитку конституційного права України. *Право України*. 2014. № 7. С. 130–136.
207. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2-е вид., перероб. і допов. 2007. 504 с.
208. Колодій А. М. Конституційна реформа в сфері місцевого самоврядування. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки* : тези доп. наук.-практ. конф. (Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків : Право, 2016. С. 18–26.

209. Колодій А. М. Конституційна реформа в Україні: поняття, етапи та головні напрямки : доп. *Академічні читання*. Київ : НАПрН України, 2010. Вип. 17 – 27 с.

210. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. С. 8.

211. Константинов В. Незалежність Шотландії: скасувати чи відкласти. *Дзеркало тижня*. 2017. № 29.

212. Конституции государств Европы. В 3 т. / под. ред. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. С. 700–802.

213. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Проспект, 2013. С. 203–204.

214. Конституция Испании от 29 декабря 1978 г. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. *Конституции государств Европейского Союза*. М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 371–413.

215. Конституция Королевства Дании от 5 июня 19053 г. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. *Конституции государств Европейского Союза*. М. : ИНФРА-М НОРМА, 1997. С. 303–313.

216. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. *Конституции государств Европейского Союза*. М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 665–682.

217. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 2-е вид., допов. і перероб. 544 с.

218. Конституційне право України : навч. посіб. / Ю. Г. Барабаш, Л. К. Байрачна, І. І. Дахова та ін. ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2012. 304 с.

219. Конституційне право України : підручник / Л. К. Байрачна, В. С. Журавський, В. П. Колісник та ін.; за ред. Ю. М. Тоди́ки, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с.

220. Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. /за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Юрид. думка, 2006. Т. 1. 544 с.

221. Конституційний проект М. М. Муравйова. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.

222. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломоець, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 63.

223. Конституція Естонської Республіки від 28 черв. 1992 р. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm.

224. Конституція Іспанії. URL: <http://www.spainemb.org/information/Constitution.htm>.

225. Конституція Італійської Республіки от 22 груд. 1947 р. URL: <http://constitutions.ru/?p=262>.

226. Конституція Латвійської Республіки від 15 лют. 1992 р. : станом на 20 берез. 2011 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=116>.

227. Конституція Литовської Республіки від 25 жовт. 1992 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=115>.

228. Конституція Угорщини від 1 січ. 2012 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=298&page=3>.

229. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. Харків : Право, 2011. Вид. 2-ге перероб. і допов. С. 971–1028.

230. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.

231. Конституція Федеративної Республіки Німеччина від 23 трав. 1949 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155>.

232. Конституція Франції. URL: www.legifrance.gouv.fr.

233. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

234. Копейчиков В. В. Організація державної влади і розробка нової Конституції України. *Вісник академії правових наук*. 1995. № 3. С. 15–21.

235. Копиленко О. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. Київ : Таксон, 2001. 362 с.

236. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. *Українське право*. 1995. № 1 (2). С. 72.

237. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль». *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3–4. С. 37–41.

238. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. Київ : Алерта, 2005. 143 с.

239. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1 (16). С. 296–306.

240. Костюк В. Н. Методология научного исследования. К.–О. : Вища шк., 1983. 178 с.

241. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України. URL: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>.

242. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.

243. Кравченко В. І. Проблеми та перспективи розвитку законодавства про місцеве самоврядування – Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. Київ : Атіка-Н, 2003. С. 256–268.

244. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. Київ : Право, 2008. 478 с.

245. Кравченко В. І. Принципи формування компетенції місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2012. Вип. 13. С. 5–13.

246. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2004. 16 с.
247. Кривенко Л. Т. Конституційні основи референдуму. Проблеми демокртизації. *Віче*. 2001. № 2. С. 78–95.
248. Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення. *Вісник УАДУ*. 2001. № 2. С. 46–51.
249. Кузнецов А. О., Ігнатенко Л. Ю. Партиципативна демократія: історичні нариси. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2010-4/doc/1/14.pdf>.
250. Куйбіда В. Місцеве самоврядування України в контексті реформи місцевої демократії. Хмельницький : ХУУП, 2008. 467 с.
251. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2004. С. 101.
252. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Київ : МАУП, 2003. 568 с.
253. Куйбіда В. Проблеми та перспективи функціонування місцевих органів виконавчої влади. *Освіта Регіону*. 2010. № 4. С. 94–104.
254. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ : Крамар, 2010. 258 с.
255. Куян І. А. Про конституційно-правові засади національного суверенітету в Україні. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 144–150.
256. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. Київ : Дакор, 2004. Вид. 2-ге допов. і перероб. 560 с.
257. Лациба М. В., Бондаренко В. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. Київ : УНЦПД, 2007. 108 с.
258. Лациба М. В., Лукарія І. М., Ващук-Огданська О. Д. Місцева демократія в Україні: нові стандарти. Київ : Агенство «Україна», 2013. 236 с.
259. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління*:

удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>.

260. Лемак В. Технологія конституційної: основні вимоги європейського досвіду для України. *Право України*. 2016. № 6. С. 44

261. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.

262. Лендъел М. Сучасні методологічні підходи до дослідження локальних політичних процесів (на прикладі країн Центрально-Східної Європи). *Вісник Львівського університету*. Львів : Львів. нац. ун-т, 2011. С. 168–176. (Серія «Філософсько-політологічні студії»).

263. Лендъел М. О.Перспективи запровадження принципів належного врядування в Україні в контексті європейської інтеграції. *Грані*. 2014. № 7. С. 96–101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2014_7_20.

264. Лідерство в місцевому самоврядуванні: словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука та ін. Харків : Фактор, 2015. 156 с.

265. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. Харків : Торнадо. 2001. 352 с.

266. Лотюк О. Перегляд та розвиток сучасних конституцій. *Бюллетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 6 (68). С. 7.

267. Лукич Р. Методологія права. М. : Прогрес, 1981. 304 с.

268. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування : монографія. Харків : Модель всесвіту, 2001. 224 с.

269. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2015. Вип. 29. С. 18–31.

270. Любченко П. М., Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : монографія. Харків : Право, 2012. 213 с.

271. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.

272. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : монографія. Харків : Право, 2008. 288 с.

273. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4.

274. Маастрихтський договір. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

275. Мак-Ніл В. Піднесення Заходу. Історія людського суспільства. Київ : Ніка-Центр, 2002. С. 27.

276. Максакова Р. М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2003. 20 с.

277. Малик Я., Береза О. Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 13. С. 13–19.

278. Мартиненко П. Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні. *Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права*. 2001. Т. 1. Вип. 2. С. 23.

279. Марцеляк О. В. Специфіка контрольно-наглядових органів у державному механізмі України. *Проблеми законності*. Харків, 1998. Вип. 33. С. 9–15.

280. Мелащенко В. Ф. Основи конституційного права України : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1995. 240 с.

281. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2007. 476 с.

282. Методика формування спроможних територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4220/>.

283. Митина О. В., Петренко В. Ф. Синергетическая модель политического сознания ; ред. И. Н. Трофимова, В. Г. Буданов. *Синергетика и психология. Тексты. Методологические вопросы.* М., 1999. Вып. 1. С. 335–342.

284. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ та ін. Київ : НАДУ, Фенікс, 2012. 576 с.

285. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

286. Мікула Н. А., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво : посібник. Київ : Крамар, 2011. С. 236–245.

287. Місцеве самоврядування в Україні / за ред. М. В. Пітцика. *Асоціація міст України.* 2016. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>.

288. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. С. 41–42.

289. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ : 2017. 110 с.

290. Місцеве самоврядування. Організація роботи сільського, селищного голови / А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін. Львів : Ліга-Прес, 2002. 390 с.

291. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2014. Т. 14. С. 228–233.

292. Мішина Н. Термін «органи самоорганізації населення»: законодавчий і доктринальний зміст. *Право України.* 2008. № 3. С. 68–70.

293. Мішина Н. В. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2014. № 9. С. 187–190.

294. Мішина Н. В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса : Юрид. літ., 2004. Вип. 22. С. 229–233.

295. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2010. 36 с.

296. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. С. 324.

297. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2001. 24 с.

298. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1 (44). С. 283–289.

299. Наумкіна С., Бризгунова Т. Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні. *Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації*. 2013. № 2. URL: <http://social-science.com.ua/article/1040>.

300. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 18. Ст. 716.

301. Нестерович В. Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2014. 736 с

302. Нестерович В. Ф. Зміни у конституційно-правовому регулюванні лобіювання у Німеччині та Франції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2015. № 2. С. 23–33.

303. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове регулювання лобіювання у Литві, Польщі та Угорщині: уроки для України. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2010. № 1. С. 29–37.

304. Нестерович В. Ф. Конституционно-правовое регулирование консультативно-совещательных органов в европейских государствах. *Юрист-Правоведъ*. 2013. № 3. С. 31–35.

305. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2015. 40 с.

306. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: зарубіжний та український досвід : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Суми, 2015. 456 с.

307. Неф Р. Да здравствует нонцентрализм. М. : Фонд Фридриха Науманна, 2002. 48 с.

308. Немець Л. М., Яковлева Ю. К., Полевич І. О. Муніципальне управління : навч. посіб. Харків : Харків. нац. ун-т імені В. Н. Каразіна, 2013. 74 с.

309. Нижник Н., Лемак В. Цікавий досвід Чеської Республіки. *Право України*. 2002. № 12. С. 150–154.

310. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов та ін. Київ : Крамар. 2009. 232 с.

311. Нова Федеральна Конституція Швейцарії від 18 квіт. 1999 р. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

312. Новікова О. О. Політико-адміністративна система Чехії у контексті реформування публічного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. № 1 (5). URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11nooptu.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11nooptu.pdf).

313. Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади : Всеукр. форум учених-правознавців «Правовісник». *Право України* / за ред. Святоцького О. Д. Київ : Ін Юре, 2015. С. 93.

314. Обзор конституционных новостей. Польша. *Конституционное право восточноевропейское обозрение*. 1998. № 3 (24). С. 106–110.

315. Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні. *Юридический вестник*. 1997. № 4. С. 54–61.
316. Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части. М. : Дело, 2002. 464 с.
317. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. / за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учб. літ., 2010. 352 с.
318. Офіційна веб-сторінка Комітету Регіонів. URL: <http://www.cor.eu.int>.
319. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. *Полис.*, М., 1999. № 2. С. 155–167.
320. Павлюк А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. URL:http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf.
321. Падалко Г. В. Конституційні принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: система та видова характеристика. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 170–176.
322. Падалко Г. В. Конституційно-правові проблеми співвідношення та взаємодії служби в органах місцевого самоврядування та державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 538–545.
323. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен : Українська Вільна Академія наук, 1963. 194 с.
324. Панченко Т. Еволюція доктрини субсидіарності: ціннісний вимір. *Політичний менеджмент*. № 3 (42), 2010. С. 35–43.
325. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія. Київ : Юрид. думка, 2008. С. 160–166.
326. Перший додатковий протокол до Конвенції про захист прав людини від 20.03.1952 р. URL: <http://www.igfm.org.ua/dokumenti/pershii-protokol-do-konvents-pro-zakhist-prav-osnovnikh-svobod-lyudini>.

327. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2014. 198 с.

328. Пінчук Ю. А. Історичні студії Миколи Костомарова як фактор формування самоусвідомлення української нації. Київ : Інститут історії України, 2009. 306 с.

329. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційно-правова відповідальність. *Правова держава*. Київ, 2002. Вип. 13. С. 114–131.

330. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2012 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–16. Ст. 112

331. Поняття і ознаки місцевого самоврядування в Україні. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/79.php.

332. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування. *Теорія та практика держ. управління і місц. самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_23.

333. Попова О. Реформируем местное самоуправление «как в Польше»: кто больше? *Зеркало недели*. 2015. № 4. С. 5.

334. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко. Київ : Крамар, 2011. 199 с.

335. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2008. Т. 2. С. 193.

336. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, В. П. Колісник та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2010. 384 с.

337. Примуш М. В., Коваль Ю. О. Трансформація місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду : монографія. Д. : Юго-Восток, 2014. 220 с.

338. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, Е. С. Мальто, В. Кравченко та ін. ; за ред. В. В. Кравченка. Київ, 2000. 29 с.

339. Про адміністративно-територіальний устрій : проект Закону України. Висновок Науково-експертного управління апарату Верховної Ради України (від 30 жовт. 2013 р. реєстр. № 3373). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.

340. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26 квіт. 2018 р. № v004p710-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>. Закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду від 26 квіт. 2018 р. № 4-р/2018.

341. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 6 груд. 2005 № v0173359-05. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.

342. Про децентралізацію у Великобританії : Закон від 15 листоп. 2011 р. : зб. док. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. С. 329–357.

343. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.

344. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

345. Про добровільне об'єднання територіальних громад щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення : проект Закону України від 18 трав. 2017 р. № 6466. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814.

346. Про запобігання корупції : Закон України від 16 лип. 2019 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

347. Про засади державної регіональної політики : Закону України від 5 лют. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

348. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 26 листоп. № 1540-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

349. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

350. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-р>.

351. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

352. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : постанова Верховної Ради України від 17 груд. 1993 р. № 3748-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 6. Ст. 30.

353. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.

354. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 серп. № 922-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1197-18>.

355. Про культуру : Закон України від 16 лип 2019 р. № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.

356. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

357. Про місцевий референдум : проект Закону України від 8 лип. 2015 р. № 2145а-3. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2145%D0%B0-3&skl=9.

358. Про місцеві вибори : Закон України від 28 лют. 2019 р. № 2683-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

359. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7 груд. 1990 р. Київ, 1991.

360. Про місцеву демократію : Закон від 27 лют. 2002 р. URL: www.legifrance.gouv.fr.

361. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>. Проект нової редакції http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538.

362. Про органи самоорганізації населення : Закону України від 11 лип. 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.

363. Про освіту : Закон України від 9 серп. 2019 р. № 2745-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

364. Про основи містобудування : Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2780-XII: за станом на 1 верес. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

365. Про основи місцевого самоврядування в Іспанії : Закон від 2 квіт. 1985 р. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. С. 385–402 с.

366. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.

367. Про охорону здоров'я : Закон України від 1 січ. 2019 р. № 2427-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

368. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 12 жовт. 2018 р. № 2354-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.

369. Про повітове самоврядування: Закон Республіки Польща від 5 черв. 1998 р. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. С. 625–664.

370. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого

самоврядування : Закон України від 2 верес. 2014 р. № 1664-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 43. Ст. 2033.

371. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

372. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI : за станом на 9 квіт. 2015 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. Ст. 735.

373. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 5 лют. 2004 р. № 1457-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1457-15>.

374. Про самоврядування воєводства : Закон Республіки Польща від 5 черв. 1998 р. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. С. 665–703.

375. Про самоврядування гміни : Закон Республіки Польща від 8 берез. 1990 р. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. С. 581–624.

376. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

377. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34. Ст. 1167.

378. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-I. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>.

379. Про статус депутатів місцевих рад: про внесення змін до Закону України (щодо відкликання депутатів місцевих рад) : зауваження до проекту Закону України (від 22 груд. 2015 р. реєстр. № 3693). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517.

380. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV : за станом на 16 жовт. 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 548.

381. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-XIV : за станом на 7 верес. 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

382. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

383. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

384. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ : Атіка. 2005. 852 с.

385. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодекса України від 15 верес. 2017 р. № 7116. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62553.

386. Проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад від 30 листоп. 2017 р. № 7297-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7297-1&skl=9.

387. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад від 3 черв. 2016 р. № 4772. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314.

388. Прокопенко Л., Гончарук Н. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 273–280.

389. Пухтинський М. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади, місцевого самоврядування. *Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування* / заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 350–358.

390. Пухтинський М. О., Павленчик П. Т., Князев В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. Київ : Логос, 2002. 212 с.
391. Пухтинський М., Толстоухов А. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку. *Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку* : матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). Київ : Логос, 2002. С. 271–285.
392. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. Київ : Атіка, 2004. 464 с.
393. Регіональна політика: правове регулювання Світовий та український досвід / за заг.ред. А. Ф. Ткачука. Вид. 2-ге допов. Київ : Леста, 2011. 260 с.
394. Реутов В. Є. Транскордонне співробітництво регіонів України: теоретико-практичні аспекти розвитку. *Ефективна економіка*. 2011. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=912>.
395. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. Київ : Конус-Ю, 2006. 192 с.
396. Різник С. Конституційна юстиція в Україні: першопричини проблем (в контексті конституційної реформи). *Право України*. 2016. № 2. С. 126.
397. Рубцов В. П. Місцеві ініціативи. Київ : Гнозис, 2001. 16 с.
398. Рузавин Г. И. Самоорганизация и организация в развитии общества. *Вопросы философии*. 1995. № 8. С. 63–72.
399. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2011. 18 с.
400. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М. : Наука, 1969. С. 267.
401. Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Правова єдність, 2009. С. 915–992.
402. Свенчицький М. В Україні реформа виявилася не в експертному, а в політичному полі. У цьому головна помилка. *Дзеркало тижня*, 2015. № 7. С. 6.
403. Селіванов А. О. Наукові погляди на сучасні конституційні процеси. Київ : Логос, 2014. 132 с.

404. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2011. 19 с.

405. 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.

406. Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2010. 368 с.

407. Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г.Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

408. Серьогіна С. Г. Проблемні питання вдосконалення правового регулювання місцевих виборів в Україні. *Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 черв. 2009 р.). Харків, 2009. С. 39–43.

409. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія. Харків : Право, 2011. 768 с.

410. Скрипнюк О. Конституційний лад України: ознаки, принципи, гарантії. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 4. С. 46–51.

411. Сліденко І. Д. Інститут конституційної юстиції і компаративістика. Методологічні особливості об'єкту дослідження. *Порівняльно-правові дослідження*. 2006. № 1. С. 89–93.

412. Сліденко І. Д. Конституція України: проблеми реалізації та шляхи вдосконалення в контексті трансформаційного переходу до демократії. *Юридичний журнал*. 2008. № 10. С. 46–49.

413. Сліденко І. Д. Тлумачення конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду. Одеса : Фенікс, 2003. 233 с.

414. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

415. Соскін О. І., Матвійчук А. М., Матвійчук Н. О. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива : наук.-

метод. посіб. / за заг. ред. О. І. Соскіна. Київ : Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 2008. 56 с.

416. Соціальна інфраструктура регіону : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 257 с.

417. Ставнічук М. І. Деякі аспекти розуміння нації як суб'єкта конституційного права. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 214–219.

418. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017. Київ, 2018. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.

419. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017 : доповідь. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.

420. Стемпень Є. Польське місцеве самоврядування: сутність, початки, здобутки через 25 років. *Польська суперечка про виборчу систему. Конституція і виборчий процес в Україні* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 черв. 2015 р.). М. : Юрид. думка, 2015. С. 150–151.

421. Стешенко Т. В., Луніна Ю. О. Основні моделі організації місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 128–137.

422. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретикометодологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

423. Терещук О. А. Місцеві органи виконавчої влади: реформування в Україні і досвід Польщі. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 155–160.

424. Тихомиров О. Д. Юридична компаративістика: філософсько-методологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2006. 461 с.

425. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

426. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

427. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації. URL: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5>.

428. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. Київ : Заповіт, 1997. 186 с.

429. Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства : монографія ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2007. 480 с.

430. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография. Харків : Факт, 2000. С. 32.

431. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 209–219.

432. Томашівський С. Українська історія: Нарис 1. Старинні і середні віки. Львів, 1919. 154 с.

433. Топузов В. І. Муніципально-правові санкції в Україні: проблеми теорії та практики : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2016. 198 с.

434. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2005. 20 с.

435. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2005. 181 с.

436. Тулик І. І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 223 с.

437. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-

членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр. від 27 черв. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125.

438. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : посібник. Київ : Ленвіт, 2012. С. 43–53.

439. Федоренко В. Л. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні : наук. доповідь. Київ, 2015. 64 с.

440. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні засади територіальної організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 1. С. 73–85.

441. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія ; за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. С. 288.

442. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 37–44.

443. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 103–112.

444. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник до 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Ліра-К, 2016. 616 с.

445. Федоренко В. Л. Методологія дослідження проблем системи конституційного права: основні етапи генезису. *Держава та регіони*. 2009. № 1. С. 10–17. (Серія «Право»).

446. Фрицький О. Ф. Франція: проблеми місцевого самоврядування. *Міське та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 3 (8). С. 90–98.

447. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 536 с.

448. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М. : Финансы и статистика, 1992. С. 152–155.

449. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2007. 22 с.

450. Цвік М. В. Методологічне значення принципів права. *Проблеми методології сучасного правознавства* : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. (Київ, 9–10 жовт. 1996 р.). Київ, 1996. С. 34–38.

451. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2012. Вип.185. Т. 197. С. 67–70.

452. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.

453. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004. 214 с.

454. Чернеженко О. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії : монографія / за ред. О. М. Чернеженко. Київ : Ліра-К, 2017. 192 с.

455. Чернеженко О. М. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії / упоряд. О. Крикунов. *Історико-правовий часопис*. Луцьк : Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. 2016. № 1 (7). С. 101–107.

456. Чернеженко О. М. Децентралізація та територіальна структура Бельгії. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2018. № 4. С. 245–249.

457. Чернеженко О. М. Інструменти прямої демократії у Швейцарії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 8–9 (вересень). С. 137–142.

458. Чернеженко О. М. Механізми фінансування регіонів та громад Бельгії. *Приватне та публічне право*. 2019. Вип. 1. С. 23–26.

459. Чернеженко О. М. Місцеве врядування: територіальні місцеві органи влади. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 22–25.

460. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. С. 15–16 с.

461. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування та управління в Німеччині. *Приватне та публічне право*, 2018. № 2. С. 31–35.
462. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у державах Балтії. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 3. Т. 1. С. 65–70. (Серія «Юридичні науки»).
463. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у Скандинавських країнах ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 31–39.
464. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 19–20 жовт. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 27–30.
465. Чернеженко О. М. Органи місцевого самоврядування в Литовській Республіці. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 151–155.
466. Чернеженко О. М. Основи Європейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. № 2 (76). С. 120–127.
467. Чернеженко О. М. Польський досвід проведення реформи місцевого самоврядування. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20–21 лип. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 39–42.
468. Чернеженко О. М. Процес децентралізації в Європі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 47–51.
469. Чернеженко О. М. Процес децентралізації у Франції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 4 (76). С. 51–60.
470. Чернеженко О. М. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018 (268). № 6. С. 216–222

471. Чернеженко О. М. Розвиток прямої демократії на земельному та місцевому рівнях у Австрії. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 324–337.

472. Чернеженко О. М. Роль прямої демократії в суспільстві. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. № 2 (82). С. 77–89.

473. Чернеженко О. М. Створення та еволюція автономних громад в Іспанії. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 72–80.

474. Чернеженко О. М. Територіальна структура та місцеве самоврядування в Угорщині. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 50. Т. 1. С. 47–51. (Серія «Право»).

475. Чернеженко О. М. Територіальний розподіл влади в Іспанії: позитивний Західноєвропейський досвід для реформи територіального устрою України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовт. 2015 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 140–142.

476. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: сучасний стан. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2019. С. 24–26.

477. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: історичний аспект. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18–19 січ. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2018. С. 10–13.

478. Чернеженко О. М. Гарантії конституційності місцевого самоврядування. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 16–17 листоп. 2018 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. Ч. 1. С. 34–38.

479. Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоуправління Швеції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. № 3–4. С. 62–69.

480. Чернеженко О. М. Основні реформи конституційного устрою Італії. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (111). С. 58–64.
481. Чернеженко О. М. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 жовт. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. С. 30–35.
482. Чернеженко О. М. Територіальний устрій та регіональне управління Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 3 (161). С. 101–112.
483. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. *Журнал российского права*. 1997. № 8. С. 96–102.
484. Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Форум права*. 2015. № 1. С. 350–355.
485. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Право та інновації*. 2015. № 3 (11). URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/Chyrkin11.pdf>.
486. Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України : підручник Київ : Ін юре, 2009. Вид. 2-ге допов. і перероб. 548 с.
487. Шаповал В. М. Сравнительное конституционное право. Київ : Княгиня Ольга, 2007. 416 с.
488. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Київ : АтрЕк, Вища школа. 1998. 264с.
489. Шаповал В. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії). Муніципальний рух: новий етап розвитку. *Муніципальний рух України – 10 років розвитку* : матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). Київ : Логос, 2002. 560 с.
490. Шаповал В. М. Категорія «орган державної влади» у конституційній теорії і практиці. *Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність*. Київ, 1997. С. 173–180.

491. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати *Діалог*. 2005. 15 черв. URL: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.
492. Шевченко А. Є Незалежність України: ретроспективний аналіз, сучасність, перспектива. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2016. № 8. С. 6–8.
493. Шевченко А. Є Пам'яті Ніни Романівни Нижник. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 317–319.
494. Шевченко А. Є., Гапоненко Л. В. Проблеми та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 73–77.
495. Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія ; за заг. ред. О. Я. Лазора. Київ : Дакор, 2008. 172 с.
496. Шемшученко Ю. С. Конституційний процес у незалежній Україні. *Право України*. 2014. № 7. С. 19–24.
497. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія : підручник. Київ : Центр учб. літ., 2010. 472 с.
498. Шмитт К. Легальность и легитимность. *Понятие политического* ; пер. с нем., прим. А. Ф. Филлипова. СПб. : Наука, 2016. С. 171–279.
499. Шмитт К. Государство и политическая форма ; пер. с нем. ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М. : Высшая школа экономики, 2010. С. 119.
500. Щербанюк О. В. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3. С. 23–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_3_5.
501. Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С. 97–100.
502. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. 57 с.

503. Янчук А. О. Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 20 с.

504. Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монографія. Київ : Київський університет, 2010. 207 с.

505. Ясь О. В. Андрузький Георгій Львович. Енциклопедія історії України / Редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. Київ : Наукова думка. 2003. Т. 1: А-В. 688 с.

506. Alba C., Navarro C. Twenty-five years of democratic local government in Spain. *Reforming Local Government in Europe*. Edited by Kersting, N. and Vetter, A. Leske + Budrich, Opladen, 2003. P. 197–220.

507. Amarasinghe R. Asymmetrical Devolution: Understanding the Spanish Experience. *Power Sharing: The International Experience*. Edited by Amarasinghe, R. and Wickramaratne, J. Institute for Constitutional Studies. Neo Graphics (Pvt) Ltd., 2011. P. 143–167.

508. Banner G. Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, E. (Ed.): *Empirische Policy und Verwaltungsforschung*, Opladen: Leske + Budrich, 2001. P. 279–304.

509. Bauer H. Demokratie in Europa – Einführende Problemskizze. In: Bauer/Huber/Sommermann (Hg.), 2005. P. 1–17.

510. Beksta A., Petkevicius A. Local government in Lithuania. In: Horvath, T.M. (Ed.): *Decentralization: Experiments and reforms. Local governments in Central and Eastern Europe*, vol. 1. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. P. 165–215.

511. Bin R., Pitruzzella G. *Diritto Costituzionale*, 15th. ed. Turin, 2014. P. 137–139.

512. Boggero G. *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*: Leiden; Boston : Brill, 2018. 350 p.

513. Bucek J., Smith B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the «third sector». *Environment and Planning. C. : Government and Policy*, 2000. Vol. 18. P. 3–16.

514. Burmeister J. Selbstverwaltungsgarantie und wirtschaftliche Betätigung. In: Püttner, G. (ed.), HKWP, Vol. V, Berlin/Heidelberg, 1982. P. 4–29.

515. Bussjäger P., Balthasar A., Sonntag N. (Hg.). Direkte Demokratie im Diskurs – zusammenfassende Bemerkungen. *Direkte Demokratie im Diskurs*. Wien: New academic press, 2014. Band: 118. 220 S.

516. Cf. Council of Europe, 16th Session (27–29 October 1981), CPL (16) 6, Amendment No. 2. URL: www.coe.int/archives.

517. Cheema G. S., Nellis J. R., Rondinelli D. A. Decentralisation in developing countries: A review of recent experience. New York: World Bank, 1984. 106 p.

518. Chernezhenko O. Direct democracy and role of referendums in democratic politics. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 334–339.

519. Chernezhenko O. Instruments of Participatory Democracy in Ukraine and Countries of the European Union. *Jurnalul juridic national: teorie si practica (MD)*. 2018. № 5 (33). P. 207–210.

520. Chernezhenko O. Local Self-Government in Ukraine: Current State and Main Directions of Development. *Legea si Viata*. 2018. Nov. P. 138–143.

521. Chernezhenko O. The Rise and historical development of local self-government national model in Ukraine. *Legea si Viata*. 2018. May. P. 196–200.

522. Chernezhenko O. Ukraine – Reforming local government to comply with EU member states. *Legea si Viata*. 2019. № 3. P. 113–116.

523. Cochrane A., King D., Stoker G. (Eds.). From theories to practice: looking for local democracy in Britain. *Rethinking Local Democracy*. Macmillan: London, 1996. P. 193–213.

524. Code of Good Practice in Electoral Matters–Guidelines and Explanatory Report. URL: www.venice.coe.int.

525. Congress of Local and Regional Authorities, Draft Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government, Recommendation No. 228 (2007), 12 December, 2007. URL: www.coe.int/congress.

526. Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Bosnia and Herzegovina, GG (22) 12, 20 March, 2012. URL: www.coe.int/congress.

527. Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland, CG (28) 12, 26 March, 2015. URL: www.coe.int/congress.

528. Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in the Netherlands, CG (12) 16 Part II. 8, 24 March, 2005. URL: www.coe.int/congress.

529. Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in the Netherlands, CG (26) 7, 26 March, 2014. URL: www.coe.int/congress.

530. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 151 (2004), on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government – CPL (II) 2 Part II, 25 May 2004. URL: www.coe.int/congress.

531. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 291 (2010), on municipal elections in Georgia, CG (19) 8, 30 September, 2010. URL: www.coe.int/congress.

532. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 305 (2011). URL: www.coe.int/congress.

533. Congress of Local and Regional Authorities, Resolution No. 77 (1999). URL: www.coe.int/congress.

534. Congress of Local and Regional Authorities, Report on Local and Regional Democracy in Belgium. No. 131 (2003). URL: www.coe.int/congress.

535. Constitutional Court of the Republic of Latvia. Decision on Termination of Legal Proceedings, Case No. 2007-21-01, 16 April, 2008. URL: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2007/10/2007_2101_Lemums_izbeigsana_ENG.pdf.

536. Council of Europe, Conference on the Occasion of the 10th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, 17–18 April, 1996, Strasbourg, 1997. 161 p.

537. Council of Europe, Reference Framework for Regional Democracy, MCL-16 (2009) 11, 3 November, 2009. URL: www.coe.int/congress.

538. Croce M., Salvatore A. The Legal Theory of Carl Schmitt. London, 2012. 213 p.
539. De Becker A., Panara C., Varney M. (Eds.). Local Government in Belgium: A Catch 22 Between Autonomy and Hierarchy. 2012. P. 47–52.
540. De Vries M. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research* (38:2), 2000. P. 193–224.
541. Democracy at the local level. The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance by Timothy D. Sisk. Stockholm, Sweden: International Idea, 2001. P. 46–54.
542. Direct Democracy. The International IDEA Handbook. Sweden: Bulls Graphics AB, 2008. P. 187–211.
543. Dobre A. M. The Dynamics of Europeanisation and regionalisation: Regional reform in Romania. *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 10, 2009. Issue 2: The European Union's 2007 Enlargement. P. 181–194.
544. Draft Explanatory Memorandum to the Draft Charter, CPL (16) 6, 17. URL: www.coe.int/archives.
545. Dragoman D. Regional inequalities, decentralization and the performance of local governments in post-communist Romania. *Local Government Studies*, 37 (6). P. 647–669.
546. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/16800ca437>.
547. Ezcurra R., Pascual P. Fiscal decentralisation and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning A*, 40. 2008. P. 1185–1201.
548. Faber Hh. Art. 28. In: Denninger, E. (ed.), Grundgesetz Kommentar, Vol. II, 3rd ed., Neuwied, 2002. P. 5–9.
549. Forsthoff E. Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat. Berlin, 1932. 75 p.

550. Gamper A., Moreno A. (Ed.). Local Government in Austria. Local Government in the member States of the European Union. *A Comparative Legal Perspective*. Madrid, 2012. P. 23–44.

551. Gamper A., Alber E., Zwillig C. (Eds.). Von der Charta der lokalen zur Charta der regionalen Selbstverwaltung? *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Vol. XXVI, Baden-Baden, 2014. P. 183–184.

552. Garraud Ph. Profession: homme politique. La carrière politique des maires urbains. Paris: L'Harmattan, 1989. 222 p.

553. Gasser A. Gemeindefreiheit als Rettung Europas: Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung. Basel, 1947. P. 453.

554. Georgian Constitutional Court, Judgment of 16 February, 2005, No. 1/2/21. P. 213, 243.

555. Gilbert G. Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence? In: GRALE, *Annuaire 2000 des collectivités locales*. Paris: CNRS Editions. P. 87–88.

556. Ginsburg T., Dixon R. (Eds.). Comparative Constitutional Law, Cheltenham, 2011. 680 p.

557. Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1869. P. 608.

558. Grunow D., Wollmann H., Schröter E. (Eds.). Social Administration in Germany: Basic Structures and Reform History. *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate, 2000. 386 p.

559. Gustafsson G. Local government reform in Sweden. Lund: Gleerups, 1980. 189 p.

560. Hambleton R. Consumerism, decentralization and local democracy. *Public Administration* 66 (2), 1988. P. 125–147.

561. Hauriou M., L. Béquet. Décentralisation. *Répertoire du droit administratif*. Vol. IX, Paris, 1891. P. 482–489.

562. Hernandez G., French D. (Ed.). Federated Entities in International Law: Disaggregating the Federal State? *Statehood and Self-Determination*. Cambridge, 2013. P. 491–512.

563. Hesse J., Sharpe J. Local Government in International Perspective, Baden-Baden, 1991. P. 603–621.

564. Himsworth C. The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy. Edinburgh, 2015. 134 p.

565. Hoffmann-Martinot V., Kersting N., Vetter A. (Eds.). The French Republic, one yet divisible? Reforming Local Government in Europe. *Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 157–182.

566. Horváth T. M. (Ed.). Local government in Hungary. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 2000. P. 343–384.

567. Imrie R., Raco M. How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom. *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series 21, 1999. P. 45–63.

568. Kielmansegg P.G. Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hg.), 2003. P. 49–76.

569. Knemeyer F.-L., König K., Siedentopf H. (Eds.). The Constitution of Local Government. *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos, 2001. P. 171–182.

570. Kuhlmann S., Wollmann H. Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems in Europe and Reforms. Cheltenham/Northampton, 2014. 132 p.

571. Landstrom S. S. Sweden. Studies in Comparative Local Government. Hague, 1970. Vol. 4, № 1. P. 57–79.

572. Leary V. A., Alston P. (Ed.). Lessons from the Experience of the International Labour Organisation. The United Nations and Human Rights. *A Critical Appraisal*. Oxford, 1992. 595 p.

573. Linder W., Hesse J. (Ed.). Local government in Switzerland: pragmatic adaptation and self-help. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991. P. 409–427.

574. Local Government Act 2000 [Electronic Resource]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.

575. Lockard D. Local government. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. London : Macmillan Press, 1968. P. 451–455.

576. Lopez Pulido J. P. Elgerentemunicipal. *Revista Española de Administracion Local*. 1997. P. 401–443.

577. Mabileu A. Le système local en France. Paris: Montchrestien, 1991. 59 p.

578. Machelski Z. Struktury terytorialne państwa. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016. P. 322.

579. Mangiameli S. Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes, 2014. 223 p.

580. Marks G., Hooghe L., LandSchakel A. Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18, 2008. P. 111–121.

581. Maurel M. C. Small Communities and Rural Areas: Decentralization Reforms in France Local Government in the New Europe. Ed. By Bennet R.J. London: Belhaven Press. 1993. 224 p.

582. Mazzoleni M. The Italian regionalization: a story of partisan logics. In: *Modern Italy*, 2009. P. 135–415.

583. Mény Y. La République des fiefs. In: *Pouvoirs* (1992), 60. P. 17.

584. Moreno A.M. (Ed.). Local Government in the member States of the European Union: *A Comparative Legal Perspective*, Madrid, 2012. P. 23–44.

585. Mync A. Processes of Democratization and Decentralization in Poland. *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*. Rose, J., Traut, J.Ch. (Editors). Hamburg: LIT, 2001. P. 234–249.

586. Nef R. Die Schweizer Referendumsdemokratie. In: *Der Bürger im Staat*, 1988. P. 53–60.

587. Nientied P., Racoviceanu S. Local government training capacity in Romania: An institutional perspective. *Habitat International*, 24, 2000. P. 433–442.

588. Ortega L. La reforma de la administración local. *Revista Vasca de Administración Publica*, 45. 1996. P. 85–93.

589. Parliamentary Assembly, Recommendation No. 1625 (2003) on policies for integration of immigrants in Council of Europe member States. URL: www.assembly.coe.int. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation No. 76 (2000) on the participation of foreign residents in local public life, CG (7) 5, 23 May 2000. URL: www.coe.int/congress.

590. Pernthaler P. Austrian Federalism. Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe. Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Ed.). Hamburg: LiT, 2001. P. 100–270.

591. Poier K. Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene. Direkte Demokratie im Diskurs. Bussjäger P., Balthasar A., Sonntag N. (Hg.). Wien: New academic press, 2014. Band: 118. P. 141–151.

592. Pratchett L. Local Autonomy, Local Democracy and the «New Localism». In: *Political Studies*, Vol. LII (2004). P. 358–375.

593. Ruano J. M. Functional Federalism in a Complex State: The Case of Spain. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe – Edited by Ruano, J. M., Profiroiu M. Palgrave Macmillan, 2017. 497 p.

594. Ruano J. M., Profiroiu M. (Eds.). The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. *Palgrave Macmillan*, 2017. 512 p.

595. Schaffarzik B. Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart, 2002. 350 p.

596. Schefold D., Rogari S. (Ed.). Modello federale e rapporti fra assemblee rappresentative. Rappresentanza e governo alla sfida del nuovo secolo, Florence, 2004. P. 58–64.

597. Schmidt M. G. Demokratietheorien. *Eine Einführung*, 5. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. –591 p.

598. Schmitt C. *Constitutional Theory*, 1928, translated and edited by J. Seitzer, D. 2008. 488 p.

599. Schwab Ch., Bouckaert G., Kuhlmann S. *Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms*. In: Schwab Ch., Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. *The Future of Local Government in Europe*. Normos, Germany, 2017. P. 19–21.

600. Sharpe L. J., Dente B., Kjellberg F. (Eds.). *Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice. The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage, 1988. P. 89–129.

601. Sisk T. D. *Democracy at the Local Level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. Sweden: International IDEA, 2001. 130 p.

602. Sonntag N. *Direkte Demokratie im Diskurs – Zusammenfassende Bemerkungen. Direkte Demokratie im Diskurs*. Bussjäger P., Balthasar A., Sonntag N. (Hg.). Wien: New academic press, 2014. Band: 118. P. 177–189.

603. Soós G. *Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary*. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 241–247.

604. Steininger B. *Gemeinden*, in: Dachs H., Gerlich P.u.a. (Hg.), *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 2006. S. 990–1007.

605. Stoker G. *Local governance and democracy in the twenty-first century. Democracy at the local level. The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance* by Sisk, T.D. Stockholm, Sweden: International Idea, 2001. P. 29–31.

606. Stonkutė E., Gaule E. *Decentralization and Local Governance in Lithuania*. Ruano J., Profiroiu M. (Eds.): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, 2017. P. 389–416.

607. Sturm R. Austria (Federal Republic of Austria). Handbook of federal countries, 2005. Edited by Ann L. Griffiths, coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 151–153 (488 p.)

608. Suksi M. Autonomy: Applications and Implications. The Hague, 1998. P. 317–342.

609. Suksi M. Sub-State Governance through Territorial Autonomy. Dordrecht/Heidelberg/London/New York, 2011. 685 p.

610. Temesi I. Local Government in Hungary. In: Horváth T. M. (Ed.): Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 2000. P. 343–384.

611. Vanags E., Vilka I. Local government reform in the Baltic countries. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 316–330.

612. Vanneste F. Geberal International Law Before Human Rights Courts. Oxford, 2010. P. 239–240.

613. Venice Commission, Opinion No. 543 (2009), Comments on the Draft Constitutional Law on Changes and Amendments to the Constitution of Georgia – Chapter VOO Local Self-Government, CDL (2010) 010. URL: www.venice.coe.int.

614. Venice Commission. Joint Opinion on the draft law «on introduction of changes and amendments to the Constitution» of the Kyrgyz Republic. URL: www.venice.coe.int.

615. Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Srpska No. 476/2008, CDL-AD (2008)016, §4. URL: www.venice.coe.int.

616. Volpe V. Drafting Counter – Majoritarian Democracy. The Venice Commission's Constitutional Assistance. In: ZaöRV 76, 2016. 834 p.

617. Vorländer Hans. Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien. Verlag C. H. Beck. München, 2010. P. 128.

618. Walsch K. Public services, efficiency and local democracy. Rethinking Local Democracy. Eds. King D., Stoker G. Macmillan: London, 1996. 274 p.

619. Weiss B. Einführung und Umsetzung der EKC in Deutschland: insbesondere in Bayern und Nordrhein-Westfalen. Frankfurt am Main, 1996. P. 161–172.

620. Wollman H. Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (comparative) cases in point. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2000. Vol. 18. P. 33–55.

621. Wollmann H. German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In: Kersting N., Vetter A. (Eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, 2003. P. 87–89.

622. Wollmann, H. Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. In: *Local Government Studies*. London, 2008. P. 280–281.

ДОДАТКИ

Додаток А



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Управління по зв'язках з місцевими органами влади
і органами місцевого самоврядування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 272-56-30

№ 08/4-455

"05" грудня 2018 р.

**Акт про впровадження
результатів дисертаційного дослідження на тему:
«Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-
учасниках ЄС і в Україні»**

Монографія Чернеженко Олени Миколаївни «Місьцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі» (К., 2018 р.), а також матеріали її дисертаційного дослідження (опубліковані статті, рукопис дисертації) на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах учасників ЄС і в Україні» є актуальними та мають важливу теоретичну й практичну значущість.

Суттєвою рисою наукової роботи є її спрямованість на вдосконалення національного законодавства України на основі Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращих практик зарубіжних країн. Також приділено увагу формам безпосередньої та партисипаторної демократії в державах-учасниках ЄС, особливостям здійснення місцевої демократії в Україні. Окремі наукові результати та рекомендації були враховані та частково застосовані у профільній діяльності Управління по зв'язкам з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, зокрема:

теоретико-методологічні підходи до категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», яка комплексно поєднує в собі доктринальні основи, а також конституційну, правотворчу та правозастосовну практику щодо формування та ефективного функціонування місцевого самоврядування;

систематизовані положення про особливості утвердження та реформування конституційних моделей місцевого самоврядування в 28 державах-членах ЄС, а також про позитивні та неоднозначні наслідки цих реформ, які варто враховувати в Україні;

висновок про те, що у державах-учасниках ЄС, незважаючи на існування як дво-, так і триланкових моделей місцевого самоврядування, територіальною та організаційною основою місцевого самоврядування є територіальні громади (гміни, комуни тощо), на рівні яких реалізується переважна більшість функцій і повноважень місцевого самоврядування. Зазначене підтверджує

європейський вектор процесу формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що триває в Україні;

концептуальні положення про міжнародні стандарти функціонування та розвитку демократичних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, а також про перспективи їх запровадження в Україні та ін.

Науковий доробок О.М. Чернеженко вбачається корисним і для наукового забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні.

Високий науковий рівень та обсяг виконаних досліджень дає підстави вважати, що запропоновані Чернеженко Оленою Миколаївною положення, висновки та пропозиції у майбутньому сприятимуть удосконаленню конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Керівник Управління



Г.СКОПНЕНКО



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, м. Київ, вул. Грушевського, 5

“6” грудня 2018 р.

№ 6-12/2018

*Щодо впровадження
результатів дисертаційного
дослідження Чернеженко О.М.*

Надані для використання в роботі монографія Чернеженко Олени Миколаївни «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі» (К., 2018 р.), а також матеріали її дисертаційного дослідження (опубліковані статті, рукопис дисертації) на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах учасниках ЄС і в Україні» обговорені та частково використані у діяльності підкомітету з питань місцевих органів виконавчої влади та територіального устрою і підкомітету з питань місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

У правотворчій діяльності Комітету були використані наступні висновки, положення та пропозиції О.М. Чернеженко:

теоретико-методологічні підходи до категорії «конституційна модель місцевого самоврядування», яка комплексно поєднує в собі доктринальні основи, конституційну правотворчу та правозастосовну практику щодо формування та ефективного функціонування місцевого самоврядування;

систематизована інформація про особливості утвердження та реформування конституційних моделей місцевого самоврядування в 28 державах-членах ЄС, а також про позитивні та неоднозначні наслідки цих реформ, які мають нині враховуватись і Україною в процесі реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації;

висновок про те, що у державах-учасниках ЄС, не зважаючи на існування як двох-, так і три ланкових моделей місцевого самоврядування, територіальною та організаційною основою місцевого самоврядування є територіальні громади (гміни, комуни тощо), на рівні яких реалізується переважна більшість функцій і повноважень місцевого самоврядування. Зазначене підтверджує європейський вектор триваючого нині процесу формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні;

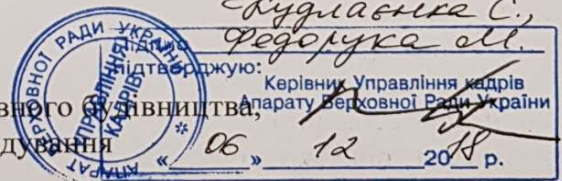
концептуальні положення про міжнародні стандарти функціонування та розвитку демократичних моделей місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні, а також про перспективи їх запровадження в Україні.

Матеріали дисертаційного дослідження також фрагментарно використовувались під час розгляду на засіданні Комітету проектів Законів про

засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8051); про внесення змін до статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо узгодження окремих норм, які стосуються складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради (реєстр. № 5291); про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо повноважень у сфері забезпечення професійно-технічної освіти) (реєстр. № 3840); про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо формування та затвердження структури, та штатів органів місцевого самоврядування) (реєстр. № 2012а).

Науковий доробок О.М.Чернеженко вбачається також корисним як наукова основа для роботи над законопроектом про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення окремих положень, який напрацьовується у секретаріаті Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування спільно з експертами Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Прийняття цього закону дозволить покращити якість та надасть більшої визначеності основам законодавчого регулювання організації і діяльності органів місцевого самоврядування, їх відносин з органами державної влади всіх рівнів та громадянським суспільством. Очікується зменшення конфліктних ситуацій між окремими елементами системи місцевого самоврядування та її відносинах з органами державної влади всіх рівнів, неурядовими організаціями, необхідності звернення до судів для вирішення спорів, що виникають внаслідок застосування норм закону, які допускають різне тлумачення, або внаслідок намагання усунути прогалини у законі шляхом видання відповідних локальних актів. Оновлення змісту базового для системи місцевого самоврядування закону дозволить досягти більшої відповідності його норм вимогам державної політики, що проводиться останнім часом щодо реформування системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, субсидіарності, посилення фінансової та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, відкритості, залучення громадян та їх об'єднань до процесу підготовки і прийняття рішень, використання кращих практик та досвіду європейських країн.

Народні депутати України,
Заступник Голови Комітету з питань державного будівництва,
регіональної політики та місцевого самоврядування



Голова підкомітету з питань
місцевих органів виконавчої влади
та територіального устрою Комітету
з питань державного будівництва,
регіональної політики та місцевого самоврядування

С.КУДЛАЄНКО

М.ФЕДУРУК

Sm

ЛЬВІВСЬКА
ОБЛАСНА
РАДА



вул. В. Винниченка, 18,
м. Львів, 79008,
Україна

"14" 12 20 18 р. № 02-Всх-1347
на № _____

**Акт про впровадження
результатів дисертаційного дослідження
Чернеженко Олени Миколаївни на тему: «Конституційні моделі місцевого
самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні»**

Цим посвідчую, що науково-практичні і теоретичні розробки підготовлені науковим співробітником відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, кандидатом юридичних наук Чернеженко Оленою Миколаївною в рамках її наукового дослідження «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні», враховуються та частково використовуються у діяльності Львівської обласної ради.

Дисертаційне дослідження Чернеженко О.М. є актуальним та має важливу теоретичну та практичну значущість. Ознайомлення з роботою дозволяє зробити висновок, що дослідження ґрунтується на використанні та аналізі автором великої кількості нормативно-правових актів, у тому числі в сфері міжнародного права, та великої кількості наукової та юридичної літератури.

Наукове дослідження О.М. Чернеженко вбачається корисним при формуванні та реалізації державної політики у сфері реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, а також для наукового забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні. Зокрема, Львівською обласною радою були використані такі висновки, положення та пропозиції О.М. Чернеженко:

Подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині пропонує цілий ряд відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування;

для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах не обхідно вирішити два вкрай важливих і пов'язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами, а друге — повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності. Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням;

висновок про те, що у державах-учасниках ЄС, незважаючи на існування як

дво-, так і триланкових моделей місцевого самоврядування, територіальною та організаційною основою місцевого самоврядування є територіальні громади (гміни, комуни тощо), на рівні яких реалізується переважна більшість функцій і повноважень місцевого самоврядування. Зазначене підтверджує європейський вектор процесу формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні, що триває нині в Україні;

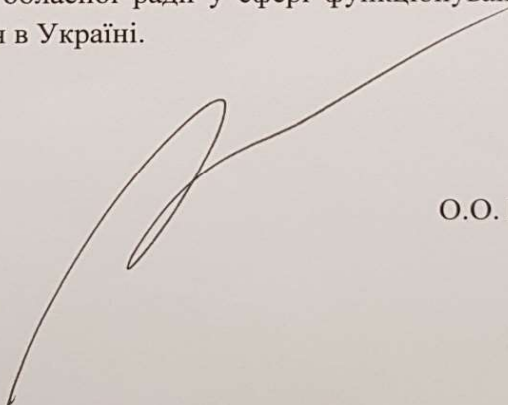
формування ефективної вітчизняної моделі місцевого самоврядування можливе лише за умови приведення конституційно-правових засад організації та функціонування місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, закріплення належних гарантій реалізації територіальними громадами форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення, які б стимулювали розвиток місцевої демократії, вдосконалення моделі організації влади на місцевому рівні на засадах децентралізації владних повноважень і субсидіарності та ін.

Чернеженко О.М. наголошується, що Україні варто відмовитися від пострадянської, частково ієрархічної (супідрядно-структурованої) системи місцевого самоврядування, від адміністративної, фінансової та майнової монополії держави на місцевому рівні. Важливо подолати і пострадянську ментальність чиновників, котрі прагнуть управляти з Києва усіма суспільними процесами в найвіддаленішому селі. Цьому сприятимуть насамперед: 1) модернізація системи локальних форм електоральної та партисипаторної демократії; 2) запровадження дієвих механізмів фінансової децентралізації.

Запровадження результатів дисертаційного дослідження Чернеженко О.М. у роботу Львівської обласної ради сприяло підвищенню рівня наукової аргументації рішень та висновків Львівської обласної ради у сфері функціонування конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Голова обласної ради

О.О. Ганущин



COUNCIL OF EUROPE OFFICE IN UKRAINE
ОФІС РАДИ ЄВРОПИ В УКРАЇНІ



10 грудня 2018 р. № 04/12/18 - 354

**Акт про впровадження
результатів дисертаційного дослідження
Чернеженко Олени Миколаївни
на тему: «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-
учасниках ЄС і в Україні»**

Цим посвідчуємо, що науково-практичні і теоретичні розробки підготовлені науковим співробітником відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, кандидатом юридичних наук Чернеженко Оленою Миколаївною в рамках її наукового дослідження «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні», враховуються та частково використовуються у діяльності Офісу Ради Європи в Україні.

Окремі висновки і пропозиції дослідження О.М. Чернеженко були використані Офісом Ради Європи на семінарах, зустрічах та конференціях з Народними депутатами України, депутатами місцевих рад, членами Асоціації міст України щодо підготовки проектів законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеві вибори», «Про статус та організацію територіальної громади», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, йдеться про висновки і пропозиції О.М. Чернеженко щодо:

формування ефективної вітчизняної моделі місцевого самоврядування, яке можливе лише за умови приведення конституційно-правових засад організації та функціонування місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, закріплення належних гарантій реалізації територіальними громадами форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення, які б стимулювали розвиток місцевої демократії, вдосконалення моделі організації влади на місцевому рівні на засадах децентралізації владних повноважень і субсидіарності;

відмови від занадто детального конституційного регулювання місцевого самоврядування, оскільки це позбавить нормативно-правове регулювання

місцевого самоврядування необхідної гнучкості й не дозволить швидко адаптувати його відповідно до соціально-економічних викликів сучасності;

важливості продовження процесів реформування місцевого самоврядування, виходячи із цілей, цінностей і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та інших документів Ради Європи і ЄС;

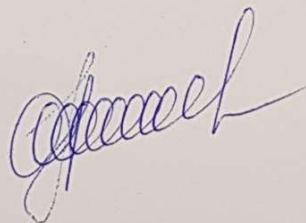
відмови в Україні від пострадянської, частково ієрархічної (супідрядно-структурованої) системи місцевого самоврядування, від адміністративної, фінансової та майнової монополії держави на місцевому рівні.

завдань реформування територіального устрою в Україні, серед яких мають стати регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними органами місцевого самоврядування тощо.

У своєму дисертаційному дослідженні О.М. Чернеженко приділила увагу формам безпосередньої та партисипаторної демократії в державах-учасниках ЄС, а також особливостям здійснення місцевої демократії в Україні. Зробила висновок про те, що за неурегульованості в спеціальному законі, починаючи із 2012 року, інституту місцевого референдуму в Україні, з одного боку, уповільнило генезис локальної референдної демократії, а з іншого – створило умови для розвитку т. з. «демократії участі», поширеної та популярної в державах Євросоюзу. Це, зокрема, електронні петиції, партисипаторні бюджети тощо. Очевидно, що подібний тренд щодо розвитку потенціалу демократії участі на локальному рівні є гарним прикладом зближення української моделі місцевого самоврядування з «конституційною моделлю місцевого самоврядування ЄС».

Вважаємо, що результати проведеного дисертаційного дослідження Чернеженко О.М. сприятимуть у майбутньому удосконаленню конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Заступник Голови Офісу
Ради Європи в Україні



О. Литвиненко



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 3-152

від 14 грудня 2018 року

**Акт про впровадження
результатів дисертаційного дослідження
Чернеженко Олени Миколаївни
на тему: «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-
учасниках ЄС і в Україні»**

Цей акт складено за результатами розгляду матеріалів дисертаційного дослідження наукового співробітника відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ, кандидата юридичних наук Чернеженко Олени Миколаївни на тему: «Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС і в Україні».

Дане дослідження є актуальним та має важливу теоретичну та практичну значущість. Суттєвою рисою наукової роботи є її спрямованість на вдосконалення національного законодавства України на основі Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращих практик зарубіжних країн.

Чернеженко О.М. розкрила останні тенденції в дискусіях щодо місцевого самоврядування й політичні зміни в цій сфері, які свідчать про розширення значення партисипації в місцевій демократії. Досвід багатьох країн вказує на те, що реформатори чинної системи місцевого самоврядування ведуть пошуки найкращого поєднання взаємодоповнюючих процедур представницької демократії та партисипативної демократії (включно з прямою демократією).

Високо можна оцінити практичні пропозиції підготовлені О.М. Чернеженко щодо повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, щодо закріплення на законодавчому рівні принципів субсидіарності та пропорційності як основних принципів процесу децентралізації, а також як засобів стримувань і противаг щодо дій центральної державної влади; висновки щодо альтернативних варіантів адміністративно-територіальної реформи з менш глибоким ступенем втручання, щодо головних завдань реформування територіального устрою в Україні. Окремі матеріали, що були представлені в межах наукового дослідження використані при розробці проектів Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про адміністративно-

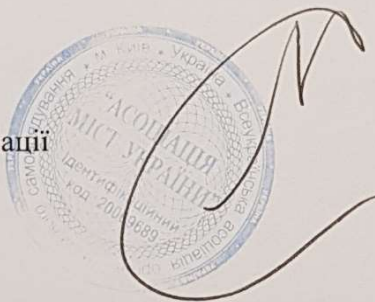
територіальний устрій», «Про місцеві вибори», «Про статус та організацію територіальної громади», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Автор аргументовано відстоює необхідність політичної волі вищого керівництва держави щодо негайного проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Точкові, можливо навіть найбільш досконалі, закони й гарні політичні ініціативи не здатні замінити комплексних реформ у цій сфері.

Обґрунтовано думку про те, що ефективні реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади вимагають залучення значного обсягу позабюджетних коштів. Нині реформи із децентралізації в Україні щедро фінансують різноманітні донори – від програм Ради Європи до урядових програм окремих держав світу, – які виділяють фінансування для найрізноманітніших суб'єктів. Однак відчутним є брак координації та керованості цих коштів для проведення реальних реформ із децентралізації.

Вважаємо, що результати проведеного дисертаційного дослідження та розроблені Чернеженко О.М. пропозиції та висновки у майбутньому сприятимуть вдосконаленню чинного законодавства у частині функціонування конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Виконавчий директор Асоціації



О.В. Слобожан

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України



С.Д. Гусарєв

03. 04. 2019 р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертації
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Чернеженко Олени
Миколаївни на тему «Конституційні основи місцевого самоврядування в
державо-учасниках Європейського Союзу і в Україні» за спеціальністю
12.00.02 – конституційне право; муніципальне право
в освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри конституційного права та прав людини, доктора юридичних наук, доцента Калиновського Б.В. (голова комісії), завідувача кафедри теорії держави та права, кандидата юридичних наук, доцента Завального А.М., начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук Дубівки І.В., склала цей акт про те, що результати дисертації Чернеженко О.М. «Конституційні основи місцевого самоврядування в державо-учасниках Європейського Союзу і в Україні» впроваджені в освітній процес академії.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані наукові праці Чернеженко О.М. містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, запроваджені для використання в освітньому процесі академії при викладанні відповідних навчальних дисциплін, можуть бути використані при підготовці навчально-методичних і дидактичних матеріалів та рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи здобувачами вищої освіти.

Голова комісії:

доктор юридичних наук,
доцент



Б.В. Калиновський

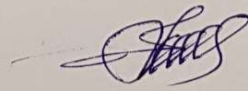
Члени комісії:

кандидат юридичних наук,
доцент



А.М. Завальний

кандидат юридичних наук



І.В. Дубівка

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:

Монографії

1. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. 380 с.

Рецензія:

Батанов О. В. Рецензія на монографію О. М. Чернеженко «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі». *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 350–353.

2. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. 288 с.

Особистий внесок: сформульовано положення про конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС та Україні, визначено їх типологію.

Статті в наукових фахових виданнях України

3. Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоуправління Швеції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. № 3–4. С. 62–69.

4. Чернеженко О. М. Територіальний устрій та регіональне управління Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 3 (161). С. 101–112.

5. Чернеженко О. М. Процес децентралізації у Франції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 4 (76). С. 51–60.
6. Чернеженко О. М. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1 (7). С. 101–107.
7. Чернеженко О. М. Розвиток прямої демократії на земельному та місцевому рівнях у Австрії. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 4 (105). С. 324–337.
8. Chernezhenko O. Direct democracy and role of referendums in democratic politics. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 334–339.
9. Чернеженко О. М. Основні реформи конституційного устрою Італії. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (111). С. 58–64.
10. Чернеженко О. М. Територіальна структура та місцеве самоврядування в Угорщині. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 50, т. 1. С. 47–51. (Серія «Право»)
11. Чернеженко О. М. Створення та еволюція автономних громад в Іспанії. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 72–80.
12. Чернеженко О. М. Роль прямої демократії в суспільстві. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. № 2 (82). С. 77–89.
13. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування та управління в Німеччині. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 31–35.
14. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у державах Балтії. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 3, т. 1. С. 65–70. (Серія «Юридичні науки»).
15. Чернеженко О. М. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018 (268). № 6. С. 216–222.
16. Чернеженко О. М. Процес децентралізації в Європі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 47–51.

17. Чернеженко О. М. Механізми фінансування регіонів та громад Бельгії. *Приватне та публічне право*. 2019. Вип. 1. С. 23–26.
18. Чернеженко О. М. Органи місцевого самоврядування в Литовській Республіці. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 151–155.
19. Чернеженко О. М. Основи Європейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. № 2 (76). С. 120–127.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

20. Chernezhenko O. Instruments of Participatory Democracy in Ukraine and Countries of the European Union. *Jurnalul juridic national: teorie si practica (MD)*. 2018. № 5 (33). P. 207–210.
21. Chernezhenko O. The Rise and historical development of local self-government national model in Ukraine. *Legea si Viata*. 2018. May. P. 196–200.
22. Chernezhenko O. Local Self-Government in Ukraine: Current State and Main Directions of Development. *Legea si Viata*. 2018. Nov. P. 138–143.
23. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування у Скандинавських країнах ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 31–39.
24. Чернеженко О. М. Децентралізація та територіальна структура Бельгії. *Recht der Osteuropäischen Staaten*. 2018. № 4. С. 245–249.
25. Chernezhenko O. Ukraine – Reforming local government to comply with EU member states. *Legea si Viata*. 2019. № 3. P. 113–116.

Праці апробаційного характеру

26. Чернеженко О. М. Територіальний розподіл влади в Іспанії: позитивний Західноєвропейський досвід для реформи територіального устрою України. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матеріали VII Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 29 жовт. 2015 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ., 2015. С. 140–142.

27. Чернеженко О. М. Польський досвід проведення реформи місцевого самоврядування. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 20–21 лип. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 39–42.

28. Чернеженко О. М. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 жовт. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. С. 30–35.

29. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування: власна відповідальність та демократія. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 19–20 жовт. 2018 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2018. С. 27–30.

30. Чернеженко О. М. Гарантії конституційності місцевого самоврядування. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 16–17 листоп. 2018 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2018. Ч. 1. С. 34–38.

31. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: історичний аспект. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 18–19 січ. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2018. С. 10–13.

32. Чернеженко О. М. Територіальний устрій в Румунії: сучасний стан. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 25–26 січ. 2019 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2019. С. 24–26.

33. Чернеженко О. М. Місцеве врядування: територіальні місцеві органи влади. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 22–25.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

34. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні засади територіальної організації публічної влади в Австрії: історія та сучасність. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 1. С. 73–85.

Особистий внесок: сформульовано положення про особливості територіальної організації влади в Австрії.

35. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 37–44.

Особистий внесок: аргументовано положення про основні здобутки реформи місцевого самоврядування в Польщі.

36. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга). *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 103–112.

Особистий внесок: проаналізовано позитивний досвід Польщі у сфері децентралізації та зміцнення внаслідок неї владоспроможних гмін.