

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Студента Шульги Євгена В'ячеславовича

академічної групи 281м-22з-2 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Забезпечення сталого розвитку територій: зарубіжний досвід місцевого самоврядування»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Квітка С.А.			
розділів:				

Рецензент:				
-------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
------------------------	--	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Адаптація зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні».

65 стор., 1 табл., 56 джерел.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, СТАЛИЙ РОЗВИТОК, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Об'єкт дослідження – процеси управління інноваційним розвитком територіальних громад України.

Предмет дослідження – зарубіжний досвід місцевого самоврядування із забезпечення сталого розвитку територій

Мета дослідження – дослідження напрямків та механізмів адаптації зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні

У першому розділі досліджуються теоретико-методологічні підходи до аналізу місцевого самоврядування та сталого розвитку у зарубіжних країнах.

У другому розділі здійснюється вивчення політико-правових засад місцевого самоврядування у світовій практиці.

Третій розділ присвячено напрямкам адаптації зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні.

Підходи і моделі, що розглядаються у роботі, можуть застосовуватись органами місцевого самоврядування під час реалізації стратегій розвитку територіальних громад.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's qualification work on the topic «Ensuring Sustainable Development of Territories: Foreign Experience of Local Self-Government».

65 pages, 1 table, 56 sources.

LOCAL GOVERNMENT, DECENTRALIZATION, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, FOREIGN EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT, LEGAL REGULATION

The object of the research is the management processes of innovative development of territorial communities of Ukraine.

The subject of the research is the foreign experience of local self-government in ensuring the sustainable development of territories

The purpose of the study is to study directions and mechanisms of adaptation of foreign experience of local self-government in ensuring the sustainable development of territories in Ukraine

The first chapter examines theoretical and methodological approaches to the analysis of local self-government and sustainable development in foreign countries.

The second chapter examines the political and legal foundations of local self-government in global practice.

The third section is devoted to directions of adaptation of foreign experience of local self-government in ensuring sustainable development of territories in Ukraine.

The approaches and models considered in the work can be used by local self-government bodies during the implementation of strategies for the development of territorial communities.

ЗМІСТ

	стор.
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	8
1.1. Концептуальні основи нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах.....	8
1.2. Сталий розвиток територій: функціональні аспекти регіонального управління.....	17
РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ.....	25
2.1. Європейська хартія місцевого самоврядування та правові моделі організації влади на місцях у світі	25
2.2. Новітній етап розвитку місцевого самоврядування у зарубіжних країнах	39
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ АДАПТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ.....	45
3.1. Загальні тенденції децентралізації влади у країнах розвинутої демократії.....	45
3.2. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні у напрямку світового тренду сталого розвитку та децентралізації влади	55
ВИСНОВКИ.....	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	66

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Концепція сталого, збалансованого розвитку суспільства вже давно відома у світі. Її позитивно оцінюють, схвалюють, з нею рахуються, а її характерні риси і призначення використовуються при розробці багатьох національних і державних програм розвитку країн. Особливо важливим є врахування цієї концепції при стратегічному прогнозуванні і плануванні трансформаційних зрушень у суспільстві, проведенні реформаторських модернізаційних заходів у тих сферах суспільства, з яких починається рух прогресивних процесів розвитку, де зароджується спільність інтересів і поєднання економічних, соціальних, екологічних і загальнолюдських цілей розвитку.

Сьогодні в Україні запроваджується низка реформ, для забезпечення багатьох з яких опанування і використання принципів концепції сталого, збалансованого розвитку набуває особливого значення і стає ключовим вектором. Але концептуалізація засад збалансованого розвитку країни і її регіонів на рівні політичних, загальногосподарських процесів відбувається вузько і безсистемно. Інституційна база залишається недосконалою, консолідація й інтеграція зусиль не властиві політичній боротьбі за владу. Проблема поглиблення уваги до стабілізації процесів життєдіяльності і створення умов для переходу територіально-адміністративних одиниць і країни в цілому на шлях сталого, збалансованого розвитку загострюється і потребує подальших досліджень, хоча велика увага науковців до цієї проблеми спостерігається давно і з часом не зменшується.

Територіальні громади мають юридичний статус, володіють багатьма повноваженнями, мають органи влади й управління, фінансове забезпечення і більшу самостійність [30; 32; 33; 34; 39].

Це стимулює підвищення уваги до активної побудови і підтримки інноваційних шляхів їх розвитку і переходу до нових моделей управління на цьому рівні, побудованих на принципах концепції сталого розвитку.

Аналіз публікацій. Питання дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування досліджували Є. Борщевський, Р. Монаков, Н. Павліха, О. Солтисик, В. Даніч, В. Семенов, В. Герасименко, В. Геєць, М. Долішній, А. Даниленко, М. Крупник, В. Бабаєв, А. Амоша, А. Мельник, Л. Федулова, Г. Атаманчук, М. Згуровський, О. Новікова, Н. Мельтюхова, М. Латинін, О. Беляєва та багато інших. Водночас варто зазначити, незважаючи на велику увагу наукової спільноти до вирішення проблеми сталого і збалансованого розвитку суспільства, її розгляду і вирішенню на рівні первісних територіальних ланок, розміщених на території регіонів, – місцевим територіальним громадам приділяється недостатньо уваги.

Зарубіжний досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з органами держави став предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких: Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін, В. Петрова, В. Грובה, С. Самара, Т. Фелонюк [1; 3; 8; 42].

Значний інтерес для аналізу впровадження адміністративно-територіальної реформи у низці країн викликають праці науковців, серед яких: А. Антошевський, Д. Батракова, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж. Л. Поже, Р. Хербут.

Об’єкт дослідження – процеси управління інноваційним розвитком територіальних громад України.

Предмет дослідження – зарубіжний досвід місцевого самоврядування із забезпечення сталого розвитку територій

Мета дослідження – дослідження напрямків та механізмів адаптації зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій в Україні.

Для досягнення мети визначені такі **завдання**:

- дослідити концептуальні основи нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах;
- проаналізувати функціональні аспекти регіонального управління сталим розвитком територій;
- розглянути Європейську хартію про місцеве самоврядування та правові моделі місцевого самоврядування у світі;
- охарактеризувати новітній етап розвитку місцевого самоврядування у зарубіжних країнах;
- визначити загальні тенденції децентралізації влади;
- обґрунтувати шляхи реформування органів місцевого самоврядування в Україні у напрямку світового тренду сталого розвитку та децентралізації влади.

Методи дослідження. Для досягнення мети дослідження та розв'язання поставлених дослідницьких завдань було використано комплекс загальнонаукових методів дослідження, а саме: методи аналітико-синтетичної переробки документної інформації (аналіз і синтез), структурно-функціональний аналіз, порівняння, методи прогнозування та систематизації.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані в кваліфікаційній роботі науково-практичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в практичній роботі органів місцевого самоврядування у сфері адаптації зарубіжного досвіду місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку територій; можуть бути корисними для працівників органів місцевого самоврядування при формуванні та реалізації стратегій сталого розвитку.

Структура і обсяг роботи. Кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг роботи становить 65 сторінок. Список використаних джерел налічує 56 найменувань, 1 табл.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

1.1. Концептуальні основи нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах

Конституційне регулювання місцевого самоврядування в різних країнах світу має свою історію та свої особливості. За умов впровадження у практику основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, одним з яких є конституційне або щонайменше законодавче закріплення принципу місцевого самоврядування. Українські дослідники зарубіжного досвіду місцевого самоврядування запропонували наступну класифікацію конституцій країн Європи залежно від обсягу правового регулювання зазначеного питання: 1) конституції, які містять основи місцевого самоврядування, детально його регулюють; 2) конституції, які гарантують місцеве самоврядування та фрагментарно закріплюють його аспекти; 3) конституції, які не регулюють місцеве самоврядування [4].

Так, до першої групи держав віднесено 33 країни Європи: Австрію, Ліхтенштейн, Ірландію, Італію, Угорщину, Францію, Кіпр, Монако, Люксембург, Грецію, Португалію, Іспанію, Нідерланди, Хорватію, Болгарію, Македонію, Румунію, Словенію, Естонію, Словаччину, Литву, Чехію, Андорру, Російську Федерацію, Бельгію, Молдову, Вірменію, Казахстан, Азербайджан, Білорусь, Польщу, Сербію, Чорногорію. Найбільш поширеною практикою є включення до тексту Конституції окремого розділу «Місьцеве самоврядування» (або аналогічного до нього), а також закріплення положення про гарантування права на місцеве самоврядування. Більшість із зазначених конституційних актів або зміни до них було ухвалено у 1990-ті – 2000-ні роки [22 - 26; 28].

До другої групи країн віднесено Норвегію, Латвію, Ісландію, Німеччину, Данію, Швецію, Туреччину, Грузію, Швейцарію, Фінляндію. У конституціях

цих держав акцент робиться на правах громадян, праві муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення, неможливості втручання держави у справи комун тощо. При цьому такий стан справ пояснюється високим рівнем демократичності політичного режиму зазначених країн. Винятком становить лише Туреччина, яка характеризується жорстким централізмом [14]; .

І лише в невеликих за територією країнах (Ватикан, Мальта, Сан-Марино) питання самоврядування не врегульовується. До них додаються ще Боснія та Герцеговина [4].

Досліджуючи інші країни світу, можна побачити, що поняття «місцеве самоврядування» вживається в конституціях, ухвалених у другій половині ХХ ст. Цим пояснюється, зокрема те, що зазначені положення містяться в основних законах Індії, КНР, Японії, проте відсутні в Конституції США [15].

Серед питань, які найбільше представлено в зарубіжних конституціях, зустрічаються такі: перерахування адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування; проголошення автономії, незалежності органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої права у судовому порядку; положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; встановлення права органам місцевого самоврядування на запровадження місцевих податків; право на створення асоціацій місцевого самоврядування; запровадження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [19].

У Конституції Республіки Польща питанням місцевого самоврядування присвячено окрему шосту главу (ст. 163 – 172), в якій визначено такі основні питання: завдання органів місцевого самоврядування; гміна як головна одиниця місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування як юридичні особи; поділ компетенції між державними органами та органами місцевого самоврядування; прибутки органів місцевого самоврядування; право одиниці місцевого самоврядування на встановлення локальних податків та зборів; виконавчі установи органів місцевого самоврядування; місцеві референдуми; порядок нагляду з боку уряду за діяльністю органів місцевого самоврядування;

право одиниць місцевого самоврядування на об'єднання та міжнародне співробітництво [37; 38].

Аналіз законодавчих актів щодо місцевого самоврядування зарубіжних країн у контексті реформ в Україні, на наш погляд, потребує уваги до наступних питань: виокремлення місцевого самоврядування в окреме предметне поле законотворчості; формування комплексу документів із зазначеної проблематики та їх кодифікація; термінологічне забезпечення законотворчості; визначення структури законодавчих актів тощо.

У багатьох країнах світу законодавство про місцеве самоврядування складається з декількох актів, які присвячено загальним засадам самоврядування, виборам до представницьких органів, повноваженням територіальних громад, статусу столиці, визначенню фінансової основи місцевого самоврядування, контролю за їх діяльністю і т.ін.

Структурно більшість зарубіжних актів про місцеве самоврядування складається з окремих розділів, присвячених наступним питанням: загальні положення; представницькі органи місцевого самоврядування; виконавчі органи місцевого самоврядування; бюджет та комунальна власність; організація роботи; співпраця органів місцевого самоврядування та їх об'єднання у спілки; відносини з державними органами та контроль з їхнього боку; засади муніципальної служби; акти місцевого самоврядування тощо.

На першому місці в законодавчих актах стоїть визначення поняття місцевого самоврядування, якому, як правило, присвячено окрему статтю. Важливим елементом законів про місцеве самоврядування є окрема стаття, що визначає принципи самоврядної публічної влади.

У Законі Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. містяться наступні глави: загальні положення; функції самоврядування; надання публічних та адміністративних послуг; органи самоврядування, їх формування та повноваження; члени ради самоврядування; контроль та аудит самоврядування; виконавчий орган самоврядування, заклади публічного адміністрування, їх формування та повноваження; представництво громад населених пунктів; опитування місцевого населення; майно та фінанси;

відносини з державними органами та представництво самоврядувань; правові гарантії самоврядувань та адміністративний нагляд; атрибутика та діловодство самоврядувань [23].

У законі Естонії «Про місцеве самоврядування» від 2 червня 1993 р. містяться наступні глави: загальні положення; зібрання місцевого самоврядування; управа; участь населення волості або міста в здійсненні місцевого самоврядування; економіка та бюджет; порядок роботи; підрозділ охорони правопорядку та посадовець охорони правопорядку; основи муніципальної служби; створення частин волості та міських районів і організації їх роботи; співробітництво одиниць самоврядування; відносини з державними органами та нагляд; відповідальність; застосування закону [25].

Зведений закон Данії «Про місцевий уряд» від 24 жовтня 2006 р. складається з восьми частин: загальні положення; місцева рада; комітети та інше; голова місцевої ради; фінансове управління місцевого уряду; контроль регіональної державної адміністрації; контроль з боку Міністра внутрішніх справ та охорони здоров'я; спеціальні положення [36].

Аналізуючи досвід нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в постсоціалістичних країнах, дослідники досить часто звертаються до адміністративно-територіальної реформи в Польщі. У цій країні було запроваджено багаторівневе управління за зразками держав Європейського Союзу, внаслідок чого реалізувався принцип не тільки надання певних повноважень, а ще й здатності самоврядних органів забезпечити свої функції.

Широко розповсюдженою практикою є ухвалення законів, що визначають загальні засади місцевого самоврядування та врегульовують його на всіх рівнях. Проте в Польщі для кожного з трьох наявних рівнів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство) існує окремий законодавчий акт. До цього необхідно додати, що згадані акти визначають повноваження органів місцевого самоврядування, а порядок виборів до органів місцевого самоврядування в Польщі визначається двома окремими законами, один з яких

стосується рад гмін, повітів та сеймиків воєводств, а інший – обрання вйта, бурмистра та президента міста.

Польський Закон «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р. складається з 10 розділів: загальне положення; обсяг діяльності та завдання повіту; органи повіту; місцеві правові акти, прийняті на рівні повіту; майно повіту; фінанси повіту; спілки, об'єднання і угоди повітів; нагляд за діяльністю повіту; міста на правах повіту; прикінцеве положення [37]. Закон Польської Республіки «Про самоврядування воєводства» містить 9 розділів: загальні положення; сфера діяльності; структура адміністрації воєводства; майно воєводства; фінанси воєводства; закордонна співпраця; нагляд за діяльністю воєводства; місцеві правові акти, які приймаються адміністрацією воєводства; прикінцеве положення [38]. У Законі «Про урядову адміністрацію у воєводстві» виділено п'ять розділів: загальні положення; воєвода; об'єднана воєводська адміністрація; акти місцевого права, прикінцеве положення та міститься додаток: Органи необ'єднаної (локальної) адміністрації [40].

У Польщі створено також спеціальне законодавство з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування, до якого належать закони «Про публічні фінанси», «Про доходи суб'єктів місцевого самоврядування», «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів» [4].

Комплекс законів щодо місцевого самоврядування в Латвії включає наступні документи: «Про самоврядування», «Про вибори міських та сільських рад і об'єднаних муніципальних рад», «Про бюджети місцевого самоврядування», «Про вирівнювання фінансів місцевого самоврядування», «Про адміністративно-територіальну реформу». Ухвалений у Латвії закон «Про місцеве самоврядування» врегульовує питання функціонування самоврядної гілки влади як на місцевому, так і на регіональному рівнях.

У Чеській Республіці питання місцевого самоврядування врегульовують закони «Про територіальні громади», «Про краї», «Про принципи місцевих бюджетів», «Про столицю м. Прагу», «Про місцеві збори», «Про аудит фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та їх об'єднань» тощо.

Комплекс законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування в Японії, включає такі нормативно-правові акти як закон про місцеві автономії, закон про місцевих комунальних службовців, закон про сільськогосподарські комітети, закон про місцеве самоврядування.

Специфіка законодавства Великобританії передбачає наявність як загальнонормативних актів, так і особливих парламентських актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. Особливі парламентські акти адресовані конкретним муніципалітетам та зазвичай ухвалюються за ініціативою зацікавленого місцевого органу влади. До того ж, існують ще й так звані адаптивні закони, спрямовані на окремі муніципалітети на прохання їхніх рад. Компетенції місцевого управління визначаються також нормативноправовими актами уряду, міністерств, департаментів. Ухвалений у 2000 р. у Великобританії закон про місцеве самоврядування надає можливість застосування трьох різних моделей організації місцевої виконавчої влади, позбавляючи уніфікації надання повноважень мера та шляхів його обрання.

Одним з напрямів розвитку муніципального законодавства є кодифікація нормативно-правових актів. Комплекс законів з питань місцевого самоврядування Франції, створений у процесі децентралізації влади в країні, включив до себе такі акти: закон про права і свободи комун, департаментів і регіонів (1982 р.), про розподіл компетенцій між державою і комунами, департаментами і регіонами (1983 р.), про вибори в регіональну раду (1986 р.), про статус місцевих депутатів (1992 р.), про територіальне управління Республіки (1992 р.). У 1996 р. було затверджено законодавчу частину Кодексу територіальних співтовариств, а в 2000 р. – регламентарну частину (включає до себе урядові акти). Зазначимо, що до цього часу у Франції діяв Кодекс комун, який регулював питання місцевого самоврядування лише на найнижчому рівні.

У лютому 2014 р. в Грузії було ухвалено Кодекс про місцеве самоврядування, в семи розділах якого визначено загальні положення, питання органів муніципалітету, організації місцевого самоврядування в столиці, участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, бюджетні та економічні

питання, державного надзору та аудиту, діяльність крайової консультативної ради [14].

Законодавчі акти з питань місцевого самоврядування, окрім основних положень, можуть містити також норми про відповідальність за порушення певних правил. Так, закон Естонії про місцеве самоврядування містить статті про відповідальність за порушення правил виконання робіт з благоустрою та землеробних робіт, порушення правил утримання собак та кішок.

Необхідно зазначити, що не в усіх постсоціалістичних країнах проблематика місцевого самоврядування виокремлювалася в окремому законодавчому акті. Так, у Болгарії в 1991 р. було ухвалено інтегрований Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію. Подібний підхід поєднання в одному законі питань місцевого самоврядування та місцевого управління застосовано також в Білорусі («Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь» 2009 р.), Казахстані («Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» 2001 р.), Киргизстані («Про місцеве самоврядування та місцеву державну адміністрацію» (2009 р.), Вірменії («Про місцеве самоврядування» (2002 р.).

У Законі Республіки Білорусь «Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь» від 4 січня 2010 р. глави мають такі назви: загальні положення; ради; територіальне суспільне самоврядування; місцеве зібрання, місцевий референдум та інші форми місцевого самоврядування; виконавчі та розпорядчі органи; економічна основа місцевого управління та самоврядування; гарантії, нагляд та відповідальність у сфері місцевого управління та самоврядування; заключні положення [27].

Закон Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління та самоуправління в Республіці Казахстан» від 23 січня 2001 р. містить всього чотири глави: загальні положення; освіта, компетенція та організація діяльності масліхатів, акими та акимати: освіта, компетенція та організація діяльності; заключні та перехідні положення [22]. А Закон Киргизької Республіки «Про місцеве самоврядування та місцеву державну адміністрацію» від 29 травня 2008 р. включає чотири розділи: загальні положення; місцеве самоврядування;

місцева державна адміністрація; правові гарантії діяльності місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування [26].

Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування» від 7 травня 2002 р. складається з наступних глав: загальні положення; муніципальна рада; глава муніципалітету та його апарат; компетенція глави муніципалітету; власність муніципалітету та господарська діяльність; програма розвитку муніципалітету та муніципальний бюджет; взаємовідносини державних органів та органів місцевого самоврядування; міжмуніципальні об'єднання; обласна рада, Єреванська рада; перехідні та заключні положення [24]. Розповсюдженим у зарубіжних країнах є підхід щодо законодавчого визначення положень про муніципальних службовців, відповідно до якого ухвалюється єдиний акт про публічну службу. Прийняття законодавчих актів з питань місцевого самоврядування на пострадянському просторі характеризувалося пошуком власних підходів щодо термінології із зазначеного питання.

Так Закон Грузії «Про місцеве самоврядування» включав визначення таких понять: «місцеве самоврядування», «самоврядовна одиниця», «органи місцевого самоврядування», «поселення (населений пункт)», «муніципалітет», «самоврядовне місто», «самоврядовне темі», «адміністративна одиниця», «первинна територіальна одиниця розселення населення», «село», «селище», «місто» [14].

У Законі Литви «Про місцеве самоврядування (Про основи місцевого самоврядування)» (ст. 3) наведено 18 термінів (на перших місцях стоять поняття «самоврядування», «місцеве самоврядування», «органи самоврядування» тощо) [23].

У Федеральному законі Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» запроваджено наступні терміни і поняття: «сільське поселення», «міське поселення», «поселення», «муніципальний район», «міський округ», «внутрішньоміська територія (внутрішньоміське муніципальне утворення)», «питання місцевого значення міжпоселенського характеру», «органи місцевого самоврядування», «депутат», «посадова особа місцевого самоврядування», «виборна посадова

особа місцевого самоврядування», «член виборного органу місцевого самоврядування», «особа, що заміщує муніципальну посаду», «благоустрій території поселення», «муніципальний правовий акт», «адміністративний центр сільського поселення, муніципального району» [28].

Отже, в зарубіжних країнах накопичено великий досвід щодо створення комплексу законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. До основних питань, що належать нормативно-правовому регулюванню, віднесено такі як визначення загальних засад місцевого самоврядування, особливості його організації на різних рівнях, виборів до представницьких органів, реалізації місцевого самоврядування в столиці держави, функціонування територіальних громад, бюджетно-фінансових аспектів тощо. Має місце також процес кодифікації законодавства з питань місцевого самоврядування в окремих країнах. Подальші дослідження проблематики, на наш погляд, передбачають поглиблене вивчення зарубіжного законодавства за окремими напрямками організації та діяльності місцевого самоврядування.

1.2. Сталий розвиток територій: функціональні аспекти

Концепція сталого, збалансованого розвитку суспільства вже давно відома у світі. Її позитивно оцінюють, схвалюють, з нею рахуються, а її характерні риси і призначення використовуються при розробці багатьох національних і державних програм розвитку країн. Особливо важливим є врахування цієї концепції при стратегічному прогнозуванні і плануванні трансформаційних зрушень у суспільстві, проведенні реформаторських модернізаційних заходів у тих сферах суспільства, з яких починається рух прогресивних процесів розвитку, де зароджується спільність інтересів і поєднання економічних, соціальних, екологічних і загальнолюдських цілей розвитку.

Сьогодні в Україні запроваджується низка реформ, для забезпечення багатьох з яких опанування і використання принципів концепції сталого, збалансованого розвитку набуває особливого значення і стає ключовим вектором. Але концептуалізація засад збалансованого розвитку країни і її регіонів на рівні політичних, загальногосподарських процесів відбувається вузько і безсистемно. Інституційна база залишається недосконалою, консолідація й інтеграція зусиль не властиві політичній боротьбі за владу. Питання поглиблення уваги до стабілізації процесів життєдіяльності і створення умов для переходу територіально-адміністративних одиниць і країни в цілому на шлях сталого, збалансованого розвитку загострюється і потребує подальших досліджень, хоча велика увага науковців до цієї проблеми спостерігається давно і з часом не зменшується.

Сьогодні територіальні громади мають юридичний статус, володіють багатьма повноваженнями, мають органи влади й управління, фінансове забезпечення і більшу самостійність [30; 32; 33; 35; 39]. Це стимулює підвищення уваги до активної побудови і підтримки інноваційних шляхів їх розвитку і переходу до нових моделей управління на цьому рівні, побудованих на принципах концепції сталого розвитку.

Розробники політик стратегічних програм і планів розвитку регіонів під час вибору стратегічних напрямів, як правило, користуються стереотипними

схемами і процедурами замість застосування норм законів і досягнень науки. Як наслідок, поглиблюється розрив між циклами життя суспільства і природи, порушується цілісність космопланетарних процесів, дедалі частіше виникають природні катастрофи і конфлікти.

Для активізації вирішення проблем сталого розвитку потребують чіткого визначення чинники, які впливають на цей процес, а також напрями, у яких мають здійснюватися необхідні трансформаційні зміни.

У складі ключових чинників насамперед слід виділити наукові знання, способи і методи їх перетворення на практичні дії суспільства щодо забезпечення розвитку. Однією із форм перетворення наукових знань, що надають нові можливості розширення змісту і дії елементів існуючої системи «природа – суспільство – людина» на позитивні зрушення, стає визначення функцій управління розвитком. Ці функції повинні спиратись на природничі закони і закони суспільства перевірені часом і підтверджені практикою існування суспільства в просторі і часі.

Терміну «управління» і його функціям різні галузі науки дають різні визначення. Не ставлячи за мету порівняти їх, застосуємо для управління процесами сталого розвитку територій регіонів таке визначення: управління – функція високоорганізованих систем (біологічних, соціальних, технологічних), що забезпечує їхню структурну цілісність, підтримання заданого режиму діяльності, реалізацію програми досягнення мети [46].

Процеси розвитку регіонів належать до динамічних процесів, тому управління ними в системі «природа – суспільство – людина» на будь-якому рівні доцільно розглядати як систему управління «вищого порядку» і більшої складності, оскільки її завданнями є об'єднання і спрямування визначених траєкторій руху процесів розвитку різних галузей і секторів діяльності суспільства на досягнення спільних цілей, забезпечення необхідними ресурсами, підтримку параметрів руху і отримання запланованих результатів на всій території.

Управління поточною діяльністю передбачає управління процесами функціонування систем, яким притаманна статичність і повторюваність циклів,

хоча і вони не здійснюються без змін. Останні можуть стосуватись структури процесів, використовуваних інструментів і технологій та інших складових, які можуть за час циклу вплинути на результати процесів і привести до зміни форм взаємодії і управління, появи нових важелів впливу, вдосконалення методів та механізмів їх реалізації. Тому доцільним є одночасний перегляд ідеології управління обома видами процесів, хоча і в різних обсягах перетворень.

Рівень сталості розвитку суспільства поки що не має унормованої статичної характеристики. Сталість розвитку можливо досягти тільки в результаті узгодженої продуктивної суспільної діяльності впродовж відповідного періоду часу за допомогою використання певних ресурсів, оскільки соціально-економічні і природні процеси перебувають у тісному зв'язку і постійному циклічному русі. Стан сталості розвитку еколого-соціо-економічної системи, сформований протягом певного часового періоду чи етапу розвитку, на незмінному рівні може існувати короткий період. Згодом, під впливом взаємодії активних елементів економічної, соціальної і екологічної системи і в цілому середовища існування людей, рівновага процесів життєдіяльності знов порушується. І хоч їх поступальний розвиток продовжується, він буде супроводжуватися неврівноваженістю, обумовленою неоднаковою активністю елементів систем. Такі трансформаційні зміни не мають саморегулюючого характеру й потребують прогнозування, планування, організації і керованості трансформаційними процесами в напрямі розвитку з боку суспільства.

Проблема управління змінами в суспільстві заради забезпечення динамічного розвитку і його умов постає на всіх рівнях економічного і політичного устрою суспільства. Але починається проблема на базовому рівні – в первісних місцевих і селищних громадах регіонів, які мають власний базис розвитку і повинні зберігати, нарощувати і використовувати його за призначенням. Без виконання цієї умови якісне забезпечення постійно зростаючих потреб суспільства майже неможливе. Тому функціональна управлінська діяльність з формування і управління процесами розвитку повинна бути чітко визначена, мати якісне організаційне, інформаційно-

аналітичне забезпечення, бути співвідсною з функціями загального управління і водночас мати певну власну самостійність.

Компаративний аналіз праць зарубіжних і вітчизняних учених засвідчує, що основними перешкодами визначення і використання пріоритету збалансованого просторового розвитку територій і їх належного врядування є:

- нераціональна для переходу на шлях збалансованого розвитку структура органів місцевої влади, що складається із підрозділів галузевої і функціонально спрямованої діяльності;

- неузгодженість і некоординованість цілей галузевих політик розвитку за принципами сталого збалансованого розвитку територій;

- недосконалість правової і нормативної бази і слабкість інституційного забезпечення;

- ізольованість стилю роботи в підрозділах, який сформувався під впливом міжвідомчих перепон;

- вузьке за спрямуванням коло виконуваних обов'язків, закріплених за посадовими особами (державними службовцями), і формальне підвищення їх кваліфікації, при переважанні у їх складі фахівців вузькогалузевої спеціалізації;

- відсутність чіткого розподілу відповідальності за недотримання цілей розвитку;

- дублювання функцій підрозділів і їх замкненість на завданнях підрозділів;

- відсутність корпоративної інтеграції, систематичного перегляду структури органів місцевого самоврядування та ін.

На особливу увагу заслуговують питання управління розвитком місцевих територіальних громад регіонів як первісних базових ланок країни. Тому, зосереджуючи увагу на реалізації державної концепції і політики сталого розвитку України для рівня регіонів, слід почати приділяти значно більше уваги управлінню процесами сталого, збалансованого розвитку за принципом «знизу – догори».

Для зменшення дії негативних чинників розвитку загальну систему управління регіоном і систему управління процесами сталого розвитку не слід

ототожнювати. Оскільки перша спрямовується переважно на процеси функціонування діяльності регіону, а об'єктом другої є трансформаційні процеси його розвитку. Це підтверджує існуючий порядок розподілу бюджету регіону і його складових, який хоч і умовно, але достатньо чітко поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку (або інвестиційний). При цьому обидві системи тісно взаємодіють і підтримують одна одну, а їхні цілі суттєво можуть відрізнитися.

Формування дієвої системи управління процесами розвитку потребує перегляду й перерозподілу функцій управління в організаційних структурах органів місцевої влади і окремого виділення у їх складі функції суб'єктів управління його процесами. Зasadничими передумовами управління процесами розвитку регіонів повинні розглядатись: створення і запровадження органу системного управління розвитком, який у своїй діяльності буде спиратися на концепцію управління сталим збалансованим розвитком і концепцію належного врядування. Ці концепції з'явилися на початку 90-х рр. ХХ ст. і одразу набули популярності на міжнародному і національному рівнях серед політиків, науковців і управлінців [2; 45].

Концепція сталого, збалансованого розвитку була сформульована на конференції зі збереження екологічного стану планети в Ріоде-Жанейро у 1992 р. Але з часом вона стала розглядатись і використовуватись у проекції і невід'ємному зв'язку із соціально-економічними системами суспільства, як їх динамічна характеристика, без урахування якої діяльність суспільства в умовах збурень у внутрішньому і зовнішньому середовищі буде непередбачуваною.

Визначальним для концепції належного врядування є перехід від ієрархічної вертикальної бюрократичної системи управління до інтеграції і гармонійного поєднання складових розвитку, горизонтальної системи їх організації і координації, узгодження дій різних секторів суспільства під час прийняття рішень на регіональному та місцевому рівнях. Необхідність опанування принципів належного врядування і їх застосування в розробці й управлінні реалізацією модернізаційних заходів у територіальних громадах,

прийнятті управлінських рішень, спрямованих на розвиток, підтверджують і дослідження існуючих систем управління.

Реалізація цих концепцій потребує перегляду функцій управління розвитком і модернізаційними заходами, структури організації і функцій посадових осіб органів місцевої влади, які будуть здатні суттєво вплинути на активізацію процесів розвитку.

На сьогодні діяльність більшості підрозділів побудована за функціональним принципом – управління фінансів, управління праці і заробітної плати або за галузями – департамент управління освітою, департамент управління охороною здоров'я тощо. Це не дозволяє об'єднувати їхні зусилля на проблемах, пов'язаних із розвитком регіонів як цілісності системи: «природа – суспільство – людина».

Виокремлення і поділ виконуваних функцій з управління розвитком слід здійснювати за двома групами: функції управління переважно статичними, чітко і циклічно повторюваними процесами і функції управління динамічними процесами оновлення, відтворення, збагачення і збереження ресурсів життєдіяльності регіонів. При цьому повинна зберігатися відповідальність виконавців за поточні результати діяльності та відповідальність за процеси, результатами яких стають досягнення завдань розвитку всіх систем регіонів. До останніх мають належати: розробка моделей збалансованого розвитку, стратегічних програм, стратегічних проектів і заходів розвитку з урахуванням узгоджених інтересів і цілей розвитку, узгоджене планування і розподіл ресурсів, їх цілеспрямоване методологічне, інституційне, управлінське і організаційне забезпечення. Фахівці таких підрозділів повинні володіти стратегічним мисленням і особливими знаннями, бути здатні до створення умов акумуляції ресурсів усіх видів, їх раціонального розподілу і контролю за їх використанням, впливу на процеси відтворення, оновлення, зберігання і нарощення ресурсів, створення умов формування дієвого шляху сталого розвитку в сьогоденні і майбутньому.

Перелік основних функцій і завдань органу управління процесами сталого, збалансованого розвитку наведено в табл. 1.

Реалізація кожної із наведених функцій управління процесами розвитку потребує розуміння їх цільового призначення, технології здійснення, інструментів впливу і конкретизації очікуваного результату.

Пріоритетною в конструюванні системного впливу на процеси розвитку є функція його концептуалізації (див. табл. 1). Її якісне виконання створює умови для гармонізації процесів розвитку за рахунок визначення і дотримання попередньо заданих параметрів і їх статичної та динамічної збалансованості. Як параметри пропонується використовувати показники раціональних співвідношень параметрів процесів і показників їх результатів. Їх розрахунки передбачено здійснювати на стадії розробки стратегій і планів розвитку.

Таблиця 1

Функції і завдання управління процесами сталого, збалансованого розвитку регіонів

Функція	Завдання діяльності і її зміст
Концептуалізація засад сталого, збалансованого розвитку регіонів	<ul style="list-style-type: none"> – Розуміння необхідності створення умов для спільного сталого розвитку людей і їх діяльності на території проживання в гармонії із природою; – визначення і розробка балансу потреб у розвитку територіальних громад регіону і ресурсних можливостей їх задоволення; – визначення можливостей гармонізації інтересів і спільних потреб зацікавлених сторін для забезпечення засад сталого розвитку; – визначення проблем розвитку регіону в контексті сталого збалансованого розвитку; – визначення сфер діяльності, які потребують підвищення темпів розвитку, сталості і збалансованості; – визначення цілей розвитку і їх закріплення в стратегіях і планах розвитку з урахуванням існуючих обмежень; – розробка стратегій, програм і планів забезпечення процесів розвитку необхідними ресурсами; – аналіз і оцінка результативності інвестиційної діяльності в регіоні за попередній період; – визначення і обґрунтування основних напрямів інноваційно-інвестиційної діяльності на поточний період і в майбутньому; – формування і оптимізація інвестиційної структури портфеля фонду розвитку сталого, збалансованого розвитку.

Таким чином, незалежно від концептуального бачення розвитку регіонів як господарюючих суб'єктів і його реалізації в стратегіях, програмах і планах, процеси реалізації цього надскладного явища повинні бути керованими і відбуватися відповідно до належного науково-методичного й інституційно-організаційного супроводу. Будучи об'єктом управління розвитком, регіон повинен розглядатись як системна цілісність видів діяльності, що здійснюються в просторі регіону з використанням його ресурсного потенціалу та виокремлених у стратегіях і планах розвитку параметрів плину процесів у

заданих межах і дотриманні необхідних пропорцій та співвідношень структури і результатів діяльності. Це мотивує виділення спеціальної структури (центру) управління процесами розвитку в органах управління регіонами, яка буде займатися створенням умов для спільної продуктивної дії багатьох суб'єктів у системах регіону і їх складових. Для отримання належного синергетичного ефекту їх спільна дія повинна бути узгодженою, спланованою, регульованою і координованою. Саме ці функції доцільно реалізовувати в єдиному центрі управління розвитком.

Розглянуті в дослідженні функції і завдання управління процесами розвитку дозволяють уявити управлінський простір регіону і його учасників як консолідовану сукупність представників територіальних громад, господарюючих суб'єктів, влади і населення. А використання запропонованої сукупності вимог до показників – параметрів процесів розвитку створюють умови для підвищення якості, своєчасності і результативності управління процесами. Подальші дослідження проблематики управління процесами розвитку доцільно спрямовувати на визначення потреб розвитку первісних адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад, необхідностей, які сьогодні потребують задоволення, що буде можливим завдяки зміцненню і розвитку функціонально-аналітичного й організаційно-управлінського та інституційного забезпечення процесів розвитку.

РОЗДІЛ 2

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ

2.1. Європейська хартія місцевого самоврядування та правові моделі організації влади на місцях у світі

Європейська хартія місцевого самоврядування відіграє виключно важливе значення для формування правових основ місцевого самоврядування в Україні. Вона є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.

Прийняття Радою Європи Європейської хартії місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 року стало результатом багатьох ініціатив та багаторічної праці різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як обов'язкового атрибуту демократичного суспільства. Цей документ став реалізацією давньої мети європейських органів місцевого самоврядування та територіальних громад, інтереси яких ці органи представляють.

Рада Європи, розуміючи значення місцевих органів влади в організації управління, наданні соціальних послуг населенню вже тривалий час опікується проблемами місцевого самоврядування. Ще в 1957 році Рада Європи заснувала для місцевих органів влади загальноєвропейський представницький орган, який в подальшому трансформувався в постійно діючу Конференцію місцевих і регіональних влад Європи (з 1994 року називається Конгресом місцевих і регіональних влад Європи).

Конференція місцевих і регіональних влад Європи в 1968 році ініціювала розробку декларації про принципи місцевої автономії і запропонувала Комітету міністрів Ради Європи прийняти її. Ця ініціатива була підтримана консультативною Асамблеєю, яка в 1970 році подала до Комітету міністрів Ради Європи розроблену спільно з Конференцією місцевих і регіональних влад Європи рекомендацію, яка містила ті ж положення, що і

попередня резолюція. В той же час декларація носила досить загальний характер і не мала обов'язкової сили. Зрозуміло, що декларація, яка не має обов'язкової сили, не може повністю визначити значення місцевої автономії.

Тому в 1981 році Конференція місцевих і регіональних влад Європи виступила з ініціативою розробки документу, який би носив більш конкретний характер і мав обов'язкову силу для держав-членів Ради Європи, враховуючи при цьому особливості їх конституційних систем та адміністративних традицій. При цьому підкреслювалося, що, з одного боку, цей документ має покладати на держави-учасники жорсткі зобов'язання, з другого, – він має бути достатньо гнучким та враховувати особливості національних конституційних систем та адміністративних традицій шляхом надання державам-учасницям можливості певного вибору положень, які вони вважали б обов'язковими для себе.

Результатом цієї ініціативи стала резолюція №126 Конференції місцевих і регіональних влад Європи, яку було подано до Комітету міністрів Ради Європи в 1981 році. В резолюції проект Європейської хартії місцевого самоврядування, яку пропонувалося прийняти зі статусом європейської конвенції.

Після тривалої роботи Комітет міністрів Ради Європи прийняв Європейську хартію місцевого самоврядування у формі конвенції в червні 1985 року і відкрив її для підписання 15 жовтня 1985 року у зв'язку з відкриттям 20-ї Пленарної Сесії Конференції місцевих і регіональних влад Європи. В цей день Хартію підписали представники Австрії, Бельгії, Данії, Франції, ФРН, Греції, Італії, Ліхтенштейну, Люксембургу, Португалії, Іспанії. Згодом до неї приєдналися 34 європейські країни.

Метою Європейської хартії місцевого самоврядування було визначено встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів.

Тим самим, вона стала 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.

Європейська хартія місцевого самоврядування складається з преамбули та трьох частин [56]. В преамбулі викладена мета держав-членів Ради Європи, які підписали Хартію та основні принципи, на яких вона базується.

В першій частині Хартії сформульовані загальні положення, які вказують на необхідність конституційних і правових основ місцевого самоврядування, в них формулюються принципи, які визначають характер та об'єм компетенції місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій, забезпечення організаційної автономії місцевої влади.

В другій частині Хартії викладені положення, що стосуються кола зобов'язань, які її учасники можуть взяти на себе. Вони забезпечують, з одного боку, необхідну гнучкість Хартії, можливість її адаптації з врахуванням правових і організаційно-адміністративних особливостей різних країн-членів Ради Європи. Це досягається можливістю виключення учасниками Хартії її окремих положень з числа тих, які вони вважають обов'язковими для себе. З другого боку, такі виключення не повинні зачіпати основних принципів Хартії. Таким чином, передбачається певний компроміс між визнанням тієї обставини, що місцеве самоврядування зачіпає структуру і організацію держави в цілому, форма якої в кожній країні має свою специфіку, і необхідністю забезпечення дотримання мінімального набору принципів, які мають поважатися при будь-якій демократичній державній організації.

В Хартії встановлюється відповідний порядок контролю за дотриманням її положень – учасники мають подавати всю необхідну інформацію про національне законодавство та інші заходи, які застосовуються з метою виконання Хартії.

В третій частині Хартії містяться норми процесуального характеру – підписання, ратифікація, набуття чинності Хартією, її денонсація – типові для всіх конвенцій, що розробляються Радою Європи.

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії – однієї з підвалин демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі загальноєвропейських цінностей.

Від імені України Європейську Хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, а Верховна Рада України ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до статті 9 Конституції України Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації стала частиною національного законодавства України. В силу цього положення Хартії на території України мають обов'язкову юридичну силу як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акту України.

Правові моделі місцевого самоврядування у світі дуже різноманітні.

В жодній країні світу, за винятком “карликових” країн, управління неможливо здійснювати виключно з центру. У зв'язку з необхідністю організації ефективного управління територія держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, управління якими здійснюється або місцевими органами управління – державною адміністрацією, що призначається центральною владою, або ж органами місцевого самоврядування – представницькими органами, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх виконавчими органами. Можливі також варіанти комбінованого управління, коли на одному територіальному рівні одночасно функціонують як місцеві органи управління (державна адміністрація), так і органи місцевого самоврядування.

В різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи

державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні та історичні особливості і традиції тощо.

В основу цих систем покладено різні підходи до взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади. Зокрема, виділяють наступні основні моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку або європейську), змішану, іберійську та радянську.

1. Англо-американська модель склалася в Великобританії – батьківщині класичних муніципальних реформ. Головною рисою цієї моделі є відсутність на місцях представників центрального уряду, що опікують виборні муніципальні органи.

Вона веде свій початок від місцевих громад та парафій, а також середньовічних міст Англії, управління якими поступово “вмонтовувалося” в державну вертикаль управління країною. Починаючи з XI сторіччя, самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права. Ця модель отримала досить широке поширення в сучасному світі і її характерними рисами є:

- значна автономія органів місцевого самоврядування по відношенню до держави – вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, при цьому пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;

- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль.

- виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою. Наприклад, розділ 4 статті VII Конституції американського штату Іллінойс 1970 р. визначає, що в кожному графстві штату строком на 4 роки обирається шериф, клерк графства і казначей, а також

можуть бути обрані або призначені коронер, регістратор, податковий інспектор та інші посадові особи, призначення або обрання яких передбачено законом або ордонасом графства;

- функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, що закріплені в законі і заборона їх виходу за межі своєї компетенції. Тобто, повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання (органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом).

2. Континентальна модель, поширена в країнах Європи, франкомовних країнах Африки, багатьох країнах Латинської Америки, ґрунтується на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування.

Правова форма та основні елементи цієї моделі склалися ще в період еволюції Римської держави. В процесі формування єдиної централізованої держави та переходу від античної республіки до абсолютної монархії неримське населення вело постійну боротьбу за рівні з громадянами Риму політичні і громадянські права. Особливо гострим було питання щодо забезпечення політичного рівноправ'я. Воно мало значно розширити можливості населення неримських громад для участі в суспільно-державному житті і в торговельно-економічному обороті на основі римського приватного права. Оскільки італійські та інші громади забезпечували Рим всім необхідним для його існування як центру держави, вони також вимагали від нього повного обсягу громадянських прав і свобод.

В той час ця боротьба не увінчалася успіхом. Навіть після того, як римське право було поширене на всю територію Римської імперії міста та громади за межами Риму залишалися без політичних прав. Навіть незначна юрисдикція була повністю підпорядкована римським магістратам, які жорстко забезпечували проведення в життя норм римського права і приписів римських органів та посадових осіб.

З часом поступово розширювалася адміністративна компетенція громад та їхня судова влада і, навпаки, муніципальні магістрати поступово

позбавлялися владних повноважень. Так закладалися правові та політичні засади взаємодії між центральною (державною) та місцевою (муніципальною) владами за умови жорсткої опіки останньої представниками центральної влади на місцях. Сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської системи і характеризується наступними рисами:

більш високим (у порівнянні з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості;

поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити тільки те, що не заборонено законом).

В різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різним підходом до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, різним трактуванням ролі адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи територіальної організації влади. У зв'язку з цим виділяють два різновиди континентальної моделі:

- на всіх субнаціональних територіальних рівнях, за виключенням низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі і органи "вторинної" територіальної громади – територіальної громади "штучної" адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, департаменту, області, повіту тощо) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення

їх повноважень). При цьому, на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Подібна система передбачає як громадівське самоврядування – самоврядування територіальної громади, так і регіональне самоврядування – самоврядування регіональних співтовариств. Така організація місцевої влади існує у Франції та Італії;

- органи місцевого самоврядування створюються лише на низовому рівні – в “природних” адміністративно-територіальних одиницях, а на регіональному та субрегіональному рівнях (в “штучних” адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені центральною владою місцеві державні адміністрації загальної компетенції. За такої моделі місцевим самоврядуванням визнається лише громадівське самоврядування – самоврядування територіальних громад. При цьому можливий варіант, коли і на регіональному рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи регіональних співтовариств, а органи представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні. Подібна система застосовується, зокрема в Польщі, Болгарії, Турції, Фінляндії, Іраці тощо.

3. Змішана модель характеризується ознаками як англо-американської так і континентальної моделі і застосовується у ФРН, Австрії, Росії тощо. Її специфічною рисою є те що у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган є одночасно і ланкою муніципального управління і представником державної адміністрації. В Німеччині, наприклад, є адміністративні одиниці – урядові округи, у яких ведуче положення займають урядові президенти, які призначаються урядами земель. Ці посадові особи та їх апарат являють собою систему місцевого управління, побудовану на принципах адміністративного примушення. Її низова ланка – голови адміністрацій районів – виступають одночасно і державними чиновниками і головами виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування.

4. Іберійська модель (Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія) є досить близькою до континентальної моделі, вона передбачає, що управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням

представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчими органами та затверджуються центральною владою (президентом, міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради.

5. Радянська модель (система рад та їх виконавчих комітетів) принципово відрізняється від розглянутих вище. Вона базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Ця модель передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Рада обирає інший державний орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчий комітет є органом подвійного підпорядкування – вищому виконавчому комітету та відповідній раді. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів, реальна влада належить партійним організаціям, а вибори до рад відбуваються на безальтернативній основі. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах з комуністичними режимами, зокрема, Куба, КНР, КНДР.

Світова практика демонструє значну різноманітність організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Найбільш типовими є наступні:

1. Форма “сильна рада – слабкий мер” поширилася з Великобританії. Для неї характерним є фактичне наділення представницького органу місцевого самоврядування – ради як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями. Рада має значні повноваження в господарських, фінансових та кадрових питаннях. Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою, а повноваження мера, який обирається радою (в окремих країнах, де застосовується така форма, мер може обиратися громадою), досить обмежені. Так, “слабкий мер” наділяється

правом вето (частіше всього воно долається простою більшістю голосів членів ради), він може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень та головує в раді. Всі кадрові призначення “слабкий мер” здійснює лише за погодженням з радою, а ряд виконавчих функцій здійснюють посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо громадою (казначей, атторней, клерк тощо).

Головним недоліком цієї форми є вакуум виконавчої влади, оскільки вона не передбачає якої-небудь посадової особи, яка б несла відповідальність за всі питання реалізації програми муніципалітету. Наслідком цього може стати дроблення місцевого управління та його слабка координація. Практика зарубіжних країн свідчить, що форма “сильна рада – слабкий мер” ефективна в умовах невеликих громад.

2. Форма “сильний мер – рада” набула поширення в багатьох містах США починаючи з другої половини XIX ст. Вперше вона була закріплена в хартіях міст Бостон та Бруклін. Така форма характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади – мер обирається безпосередньо громадою, він наділяється правом вето на рішення ради, яке може бути подолане кваліфікованою більшістю голосів членів ради, готує рекомендації стосовно нормотворчої діяльності ради, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету, одноосібно призначає та звільняє муніципальних чиновників, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, вирішує інші поточні питання управління. Мер також наділяється повноваженнями представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою.

Така форма відповідає умовам великої територіальної громади (великого міста), складність управління якою вимагає необхідності концентрації владних повноважень і відповідальності в одних руках. В той же час вона може призвести до виникнення конфліктних ситуацій між мером і радою, наприклад, у випадку, коли вони представляють різні політичні партії, її ефективність на практиці обумовлена особистими рисами мера – він повинен бути одночасно і впливовим політичним лідером, і вмілим, компетентним адміністратором.

3. Форма “рада – менеджер” передбачає існування інституту головного адміністративного чиновника – політично нейтральної фігури, професіонала в галузі управління. Цей чиновник призначається і звільняється радою. До його функцій входить координація повсякденної діяльності муніципальних органів управління, підготовка місцевого бюджету тощо. Вперше така форма була закріплена хартією американського міста Самтер (Південна Кароліна) в 1912 році. Сьогодні вона застосовується в деяких громадах в США, Канаді, ФРН (Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія), Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції. В той же час в різних країнах вона має певні особливості. Наприклад, в Ірландії менеджер призначається не радою, а спеціальною урядовою комісією з місцевих призначень. Що стосується ради, то вона може лише ініціювати питання про його звільнення.

Головною відмінною рисою форми “рада – менеджер” є діловий, прагматичний підхід до питань муніципального управління, акцент на його ефективність. Рада при цьому виступає в якості “ради директорів”, вона визначає загальний політичний курс муніципалітету. Перевага цієї форми полягає в тому, що виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре орієнтується в питаннях муніципального управління. Недоліком такої форми є неефективність впливу членів громади на політику, що проводиться адміністратором.

4. Комбінована форма характеризується елементами двох форм “рада – менеджер” та “сильний мер – рада”. Вперше вона була запроваджена в американському місті Сан-Франциско в 1931 році. Головний адміністратор підпорядкований не раді, а меру. Мер звільняється від рутинної адміністративної роботи і зосереджується на проблемах вирішення політичних питань. Така форма дозволяє певною мірою нівелювати недоліки обох форм: наявність керуючого дає можливість забезпечити професіоналізм в управлінні, а виборці мають змогу безпосереднього впливу на здійснення муніципальної політики, оскільки голосуючи “за” чи “проти” мера, який призначає та звільняє менеджера, вони тим самим голосують за збереження чи зміну міської адміністрації.

5. Комісійна форма передбачає обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі трьох-семи чоловік, яка одночасно відіграє роль представницького і виконавчого органу місцевого самоврядування. Кожний з комісіонерів при цьому очолює один або кілька функціонально взаємопов'язаних департаментів.

Ця форма не передбачає посадової особи, яка б виконувала функції голови місцевої адміністрації, хоча один з комісіонерів і наділяється титулом мера. Мер не має реальних повноважень, він головує на засіданнях ради комісіонерів та виконує представницькі функції.

В США подібна форма вперше була запроваджена на початку ХХ ст. в місті Галвестон (штат Техас). Сьогодні вона не має широкого поширення оскільки на практиці призводить до дроблення муніципального управління та не забезпечує (в силу малочисельності ради) адекватного представництва інтересів різних соціальних груп населення, її недоліками також є безконтрольність, відсутність необхідного досвіду у комісіонерів, затримки у прийнятті рішень тощо.

Слід відзначити, що пошук нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування в зарубіжних країнах продовжується. Наприклад в деяких канадських містах (Калгарі, Вінніпег, Едмонтон) організація місцевого самоврядування включає елементи трьох класичних форм: “сильний мер – рада”, “рада – менеджер”, та комісійної. Найбільш важливі питання там приймаються міською радою, яку очолює мер, обраний громадою. Крім цього створюється рада комісіонерів (два-п'ять чоловік), яка фактично виконує функції головного адміністратора в системі “рада – менеджер”, а саме забезпечує керівництво діяльністю виконавчих органів. Комісіонерами при цьому стають професіональні менеджери, яких муніципалітет наймає за контрактом. Кожний з комісіонерів керує кількома муніципальними службами, взаємодіючи з постійними комітетами ради та виконуючи їх директиви. Подібна форма забезпечує кваліфіковане керівництво муніципальним апаратом і координації окремих ланок муніципальної системи без надмірної концентрації владних повноважень у окремої посадової особи.

Суттєві особливості спостерігаються в різних країнах щодо порядку формування, структури та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Наприклад, в Португалії колегіальний виконавчий орган (муніципальна палата) у складі 5-11 чоловік обирається громадою, а в Бельгії, Голландії та Люксембурзі мер (бургомістр) призначається главою держави за поданням відповідної муніципальної ради (в Голландії необхідна також рекомендація голови виконавчої влади провінції – королівського комісару, який призначається монархом).

Що стосується структури виконавчого апарату місцевого самоврядування, то вона, як правило, передбачає різні департаменти, відділи, бюро тощо. Департаменти можуть мати галузевий і функціональний характер. Так, наприклад, у Великій Британії створюються галузеві департаменти освіти, бібліотек та музеїв, житлового будівництва, пожежної безпеки, транспорту. Функціональні департаменти надають різноманітну технічну допомогу галузевим департаментам: відділ клерка надає юридичні консультації, забезпечує підготовку договорів та інших господарських документів тощо. Центральний господарський відділ відповідає за матеріальне забезпечення діяльності всіх департаментів, фінансовий відділ нараховує та видає заробітну плату всім співробітникам, перевіряє рахунки ради тощо.

В німецьких містах виконавчий апарат будується на загальних для всіх земель принципах і всі департаменти мають єдину нумерацію. Кожний департамент очолює обраний або призначений керівник. Як правило, міська адміністрація включає департаменти загального управління, фінансів, безпеки і підтримання порядку, культури і освіти, у справах молоді, охорони здоров'я і соціальних проблем, будівництва, управління громадськими службами, економіки і транспорту.

Департаменти французьких муніципалітетів іменуються дирекціями. Нарховується сім-вісім дирекцій, в тому числі, освіти, спорту, культури, відпочинку, санітарії, соціальних справ, урбанізації. Муніципальні чиновники частіше всього призначаються і звільняються мером або радою.

У Великобританії кожний департамент очолює головний чиновник – фахівець у галузі, яка відповідає профілю департаменту. Останнім часом там запроваджується посада головного виконавчого чиновника, на якого покладається загальне керівництво діяльністю всіх головних чиновників і очолюваних ними департаментів, статус якого дещо нагадує статус головного адміністратора в системі “рада – менеджер”. Муніципальні чиновники, які призначаються відповідно до закону, несуть подвійну відповідальність. З одного боку, вони зобов’язані виконувати вказівки відповідних муніципальних органів, оскільки призначаються ними і отримують заробітну плату з місцевого бюджету. З другого боку, вони наділяються власними правами і обов’язками законом і несуть юридичну відповідальність за належне виконання своїх, визначених законом, функцій. Все це ускладнює поведінку муніципального чиновника у разі конфлікту інтересів муніципалітету і закону.

2.2. Новітній етап розвитку місцевого самоврядування у зарубіжних країнах

Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався ще у 60-ті роки ХХ століття і характеризується проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ системи організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування.

Структурні реформи стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративного-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні.

Наслідком таких реформ стало укрупнення територіальних громад (наприклад, Велика Британія, ФРН, Швеція). Європейський досвід свідчить, що зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, їх злиття повинно вирішуватися законодавчим шляхом з урахуванням думки членів відповідних громад.

Функціональні реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління. Вони проводилися одночасно із структурними реформами та тісно пов'язані такими поняттями, як "централізація", "децентралізація", "деконцентрація". Їх результатом стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування ("передачу прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими громадянами"¹). На відміну від децентралізації, централізація являє собою "форму організації адміністративної служби, за якої держава як юридична особа, і тільки вона, забезпечує функціонування адміністративної служби" [53].

Децентралізація може супроводжуватися деконцентрацією – передачею повноважень з центрального на місцевий рівень чиновникам, які призначаються центральною владою ("організаційна техніка, яка полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставлених на чолі різних адміністративних округів або державних служб"³). При цьому розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. В межах вертикальної деконцентрації всі повноваження по представництву інтересів центральної влади на місцевому рівні передаються одному державному чиновнику (префекту, комісару тощо), а горизонтальна деконцентрація пов'язана з розподілом обов'язків між кількома центрами влади на місцевому рівні за галузевим принципом.

В той же час необхідно мати на увазі, що демократизм політичної системи в цілому не завжди прямо пов'язаний з рівнем децентралізації і деконцентрації. В демократичних державах необхідність децентралізації владних повноважень може бути обумовлена не скільки демократичними принципами, деякі з яких краще забезпечуються централізовано, скільки чинниками адміністративного характеру. А в державах, де ще немає сталих демократичних традицій, а формально існуюча система місцевих органів влади не відповідає реальному механізму місцевої влади, децентралізація може навіть призвести до пониження рівня демократизму місцевого управління – передані центральною владою повноваження спрямовуються на задоволення корпоративних інтересів локальних еліт.

Тому надмірну децентралізацію та автономію місцевих органів влади не можна розглядати як абсолютне благо з точки зору демократії. Централізація влади також має певне позитивне значення, вона забезпечує переваги єдиного управління, вільного від місцевих політичних спорів і запобігає, як зазначав Ж.Ведель, "зловживанням владою з боку сільських самодурів". В окремих випадках централізація дозволяє краще скоординувати діяльність місцевих служб та понизити вартість послуг, які надаються місцевими органами. Таким чином, при проведенні реформ в європейських державах децентралізація і централізація не розглядаються як діаметрально протилежні концепції

організації влади на місцях. Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни [52].

В цілому ознайомлення із зарубіжним досвідом місцевого самоврядування дозволяє виділити наступні тенденції його розвитку:

1. При збереженні провідної ролі представницьких органів місцевого самоврядування (рад) у вирішенні місцевих справ поступово посилюється значення виконавчого апарату, зростає вплив муніципальних чиновників, що свідчить про зміцнення професіоналізму муніципального управління.

Посилення виконавчих органів може проходити в різних формах. Зокрема, при визначенні структури та статусу органів місцевого самоврядування все більший обсяг повноважень закріплюється законом за виконавчими органами. Представницькі органи добровільно передають частину своїх функцій виконавчим органам (тимчасово або на постійній основі).

2. Зміцнюються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Так, кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка необхідна для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко застосовують економічні методи управління – місцеві податки, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо [54].

Все це сприяє збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, розвитку муніципального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності. В той же час в багатьох державах (особливо в "пострадянських" та "третього світу") гострою залишається проблема формування достатньої фінансової основи місцевого самоврядування.

3. Суттєвих змін зазнають функції органів місцевого самоврядування. Це обумовлено наступними чинниками: по-перше, з'являються нові функції, потреби в реалізації яких на місцевому рівні раніше не було (наприклад, екологічна) і які сьогодні делегуються органам місцевого самоврядування

державою; по-друге, частина функцій, які раніше традиційно виконувалися органами місцевого самоврядування, передаються приватним компаніям або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення (наприклад, прибирання та переробка сміття); по-третє, скорочується роль органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань.

4. Процеси урбанізації та демографічні зміни сприяють, з одного боку, скороченню кількості сільських поселень та зростанню кількості міських, з другого – поглибленню кризи міст (розростання пригородів призводить до пересування промисловості і соціального обслуговування від центру міста до периферії і, як результат цього, масового переселення "середнього класу" в пригороди, а бідноти – в міський центр).

Внаслідок урбанізації виникають різні агломерації (ареали метрополій), які являють собою сукупність власне міста, передмість, а також навколишніх невеликих містечок, економічно пов'язаних між собою. В межах цих агломерацій функціонує багато різних, незалежних один від одного, систем муніципального управління, а відсутність координаційних органів ускладнює проведення погодженої політики в рамках агломерації [51].

Відсутність підходу до агломерації як до єдиного цілого обумовлює виникнення феноменів територіальної невідповідності ресурсів і потреб та безоплатного споживання (*spillover effect*). Перший феномен пов'язаний з тим, що органи місцевого самоврядування тих громад, які існують в межах агломерації, намагаються надавати населенню максимально широкий спектр послуг, що призводить до нераціонального використання ресурсів (вартість послуг зростає при зменшенні кількості жителів, яким вони надаються).

Ефект безоплатного споживання полягає в тому, що окремими послугами користуються ті, для кого вони безпосередньо не призначені і хто за них не платить. Зокрема, жителі пригородів (які є самостійними муніципальними утвореннями) користуються деякими послугами, які місто надає своїм жителям. Багато муніципальних послуг (охорона довкілля, пожежні та поліцейські служби тощо) не можна локалізувати в межах окремого муніципального утворення агломерації, їх важко визначити в певних кількісних

показниках і втиснути у відповідні територіальні межі, з тим, щоб виключити сторонніх осіб, які проживають в інших муніципальних утвореннях агломерації, з кола користувачів цих послуг .

5. Досить стійкою тенденцією є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форма управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб [50].

Наприклад, в Італії відповідно до "Закону про устрій місцевих автономій" (1990 р.) нові комуни можуть створюватися при наявності не менше 10 тис. жителів, а провінції – 200 тис. жителів. Передбачаються суттєві фінансові стимули для об'єднання і наступного злиття комун з населенням менше 5 тис. жителів або їх приєднання до більш великих комун.

Радикальні заходи до зменшення числа комун були застосовані в останні десятиріччя в Швеції, Бельгії, Данії, ФРН та інших європейських країнах. Наприклад, в Швеції число комун було скорочено з 848 (1969 р.) до 288 (1995 р.), в Бельгії – з 2359 (1975 р.) до 589 (1988 р.).

В той же час, чисельність низових самоврядних одиниць (комун) в країнах членах Ради Європи ще залишається досить значною: у Франції – 36 757 (в 1851 році – 36 835 комун); ФРН – 8 500; в Італії – 8 090; Іспанії – 8 056; Греції – 5 750; Нідерландах – 714; Бельгії – 589; Фінляндії – 464; Португалії – 305; Данії – 275.

В більшості країн Ради Європи середня площа низових самоврядних одиниць (комун) становить від 10 до 40 кв. км, зокрема, у Франції – 15; Люксембурзі – 22; Греції – 23; ФРН – 29; Італії – 37; Бельгії – 52; Нідерландах – 57; Іспанії – 62; Данії – 141; Португалії – 310; Великій Британії – 505; Ірландії – 837.

Середня чисельність населення комун в цих країнах складає 5-7 тис. чоловік. В окремих країнах – членах Ради Європи значна питома вага малочисельних комун. Так, наприклад, в Італії 8,1% комун мають чисельність

меншу 500 чоловік, а 60% – менше 3 тис. чоловік. В той же час існують і комуни-гіганти, наприклад, Рим (2,8 млн. чол.)

В окремих країнах (пост-югославські держави) відбуваються зворотні процеси – комуни розукрупнюються. Це пов'язано з тим, що існуючі комуни мають надмірно великі розміри. Наприклад, в Словенії середня комуна має, територію в 321 кв. км і населення 31 тис. 740 жителів, в Македонії середній розмір муніципалітету складає 850 кв. км, а число жителів перевищує 60 тис. чоловік.

В багатьох державах вирішення проблеми формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають не в укрупненні комун, а в розвитку співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід). Таке співробітництво здійснюється шляхом укладання контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями місцевої влади [51].

Так, наприклад, в США муніципалітети вступають в контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади графств в таких галузях, як будівництво, протипожежна безпека, цивільна оборона, охорона здоров'я, боротьба з наслідками стихійного лиха тощо.

В Ізраїлі створюються конфедерації міст, які виконують такі функції, що не під силу територіальним громадам окремих міст.

У Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати монопрофільний (прибирання сміття та його переробка, водозабезпечення тощо) чи поліпрофільний характер, та дистрикти. Останні здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Французьке законодавство також передбачає можливість формування міських об'єднань, які наділяються набагато ширшими ніж дистрикти обов'язковими повноваженнями. Міське об'єднання відкрите для приєднання нових членів, але закон не передбачає можливості вийти з об'єднання. Воно може бути розпущене лише на вимогу кваліфікованої більшості комун, що входять до нього (3/4 комун, що представляють 2/3 населення або навпаки) [8].

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ АДАПТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

3.1. Загальні тенденції децентралізації влади у країнах розвиненої демократії

Україна, як й інші постсоціалістичні країни, намагається запозичити модель національно-локальних відносин країн розвиненої демократії [5, с.30]. Отже, функціонування в Україні інституту державних делегованих повноважень органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на врахуванні як національної спадщини, так і світового досвіду роботи місцевих органів влади в якості агентів держави. У державах Західної Європи інститут делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування відомий ще з часів римського права, який з часом був сприйнятий правовою практикою багатьох країн світу [11]. Приміром, ще у 1790 р. в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого самоврядування, представленій у Національних зборах Франції, виокремлювалися справи, за своєю природою властиві муніципальному управлінню, і справи державні, які передаються органам місцевого самоврядування [7].

Крім національного досвіду, на сучасному етапі положення міжнародного права сприяють виробленню у зарубіжних країнах універсальних стандартів у сфері спрямування державою повноважень на місцевий рівень. Зокрема, йдеться про положення Європейської хартії місцевого самоврядування, у ст. 4 якої закріплено право центральних або регіональних органів влади делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, оскільки останні мають найтісніший контакт з громадянами. Органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати делеговану діяльність до місцевих умов. Як зазначають українські вчені, виходячи із положень Європейській хартії місцевого самоврядування, основою делегованих повноважень є загальновизнаний

принцип субсидіарності. Згідно з цим принципом при делегуванні місцеві органи влади виступають як інструмент якісного вирішення публічних справ [9]. На сьогодні делегування державою своїх повноважень на локальний рівень характерно для всіх теорій місцевого самоврядування (державницької, громадівської та муніципального дуалізму), адже сприяє: а) можливості уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду місцевими справами; б) забезпеченню участі населення у здійсненні владних повноважень, у політичному процесі; в) зближенню держави з громадянським суспільством; г) здійсненню раціоналізації й оптимізації муніципального управління в цілому та ін. Проте в зарубіжних країнах делегування державою повноважень муніципалітетам має специфіку, зокрема щодо форм, меж, обсягу та змісту цього процесу. У цьому зв'язку, розглядаючи особливості конституційно-правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, в яких втілено різні концепції місцевого самоврядування, варто підтримати думку П. М. Любченка. Основні теорії місцевого самоврядування повною мірою не задовольняють новітніх потреб суспільного розвитку. Існуючі у світі муніципально-правові теорії, по суті, є вираженням певних типів правової культури, які об'єктивно складаються у житті конкретних суспільств [11].

Державницька теорія вбачає у місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації державного управління. В її умовах муніципальні органи найбільшою мірою контролюються центральною владою. Відтак, у країнах, що тяжіють до державницької концепції місцевого самоврядування, на муніципалітети держава поклала виконання своїх власних функцій. До 90-х років ХХ ст. саме така взаємодія між державою і територіальними колективами мала місце у багатьох країнах Європи.

Наразі ця модель місцевого управління у більшому ступені знаходить відображення у конституційному законодавстві пострадянських республік. Останні намагаються імплементувати демократичні стандарти місцевого самоврядування, але радянський досвід управління впливає на «бронювання» за державою патронажної функції щодо функціонування муніципалітетів. Така

державна опіка втілюється, зокрема, і в практику делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень і ресурсів для виконання на місцевому рівні гарантованих державою зобов'язань та послуг.

Плідною видається думка, що значущість цих сфер (попередження надзвичайних ситуацій міжмуніципального і регіонального характеру, стихійних лих, епідемій та ліквідації їх наслідків; створення і забезпечення охорони державних природних заказників, пам'яток природи, природних парків тощо) говорить про неможливість органів місцевого самоврядування у силу своєї природи самостійно, без належного державного забезпечення, здійснювати функцію державних агентів та нести адекватну відповідальність за власні дії [48].

Законодавство більшості держав сучасного світу в тій чи іншій формі поділяє повноваження органів публічної адміністрації на обов'язкові та факультативні (добровільні). До обов'язкових повноважень входять, як правило, життєво важливі для місцевих колективів питання, яким надається загальнодержавне значення: підтримка громадського порядку та безпеки, організація дошкільної, початкової, а іноді й середньої освіти населення (включаючи утримання шкільних приміщень, дитячих садків, спеціалізованих установ для дітей-інвалідів), територіальне планування, управління землекористуванням, протипожежна охорона, водопостачання, каналізація, скидання стічних вод, утилізація комунальних відходів, контроль за забрудненням навколишнього середовища, охорона здоров'я, експлуатація санітарних установ, забезпечення населення електрикою, газом та теплом, освітлення та прибирання вулиць, регулювання дорожнього руху, утримання доріг, комунальних кладовищ, організація ритуальних послуг, розвиток торгівлі та ринків і т.п.

Держава, як правило, встановлює мінімальні стандарти обов'язкових послуг, слідкує за їх виконанням, гарантуючи тим самим певний захист населення у випадку неефективності дій або бездіяльності місцевої влади. При невиконанні місцевими органами своїх обов'язкових повноважень можливі такі заходи впливу на них: з місцевої влади можуть бути стягнуті збитки, спричинені таким невиконанням; вони можуть бути позбавлені урядових

субсидій; відповідні функції можуть бути здійснені владою вищого рівня управління або передані відповідним спеціалізованим організаціям; в деяких випадках можливий розпуск місцевої ради [47].

Факультативні повноваження реалізуються місцевими органами на власний розсуд, в залежності від фінансових можливостей останніх. До них найчастіше належать різноманітні види обслуговування населення та організація його дозвілля: комунальне житлове будівництво, ремонт будинків, створення муніципальних комунально-побутових підприємств, організація комунального громадського транспорту, підтримка та обслуговування соціально незахищених прошарків населення, призначення із муніципальних коштів доплат до пенсій та допомоги, організація масових заходів, розвиток художньої самодіяльності, забезпечення роботи спортивних майданчиків, басейнів, театрів, бібліотек, облаштування прилеглих до них територій і т.п. Стандарти факультативних послуг, як правило, не встановлюються зверху, а розробляються безпосередньо на місцях.

Слід вказати, що конституційне законодавство ряду країни (Австрія, ФРН, Фінляндія, Чехія, Японія) виділяє і так звану «делеговану» (доручену) компетенцію місцевих органів, близьку за функціональним призначенням до обов'язкових повноважень, тобто компетенцію, яка передається їм вищестоящою владою.

Є. В. Єнгибарян зазначає, що «державна контролює діяльність органів місцевого самоврядування. Це здійснюється як центральними органами державної влади, так і їх представниками (префектами, комісарами, губернаторами тощо). Вони використовують різні форми такого контролю аж до скасування актів органів місцевого самоврядування, зміщення мера, а в деяких країнах і розпуск муніципальних рад. Особливо у зв'язку з дотаціями з центру органам місцевого самоврядування у держави зберігаються великі можливості фінансового контролю за діяльністю цих органів, не кажучи вже про вплив на них через судові органи» [12].

Ванкуверський проект допускає установлення в законі умов для відсторонення (припинення повноважень) органів місцевої влади. При цьому принципове значення має визначення ним правила, згідно якому, якщо

з'являється можливість розпуску місцевих органів влади або необхідність відсторонення органів місцевої виконавчої влади, цей процес повинен відбуватися відповідно до закону.

Для країн з континентальною моделлю характерна активна роль представників державної адміністрації на місцях, які призначаються зверху. Такі представники можуть функціонувати як у всіх адміністративно-територіальних одиницях, так і виключно на регіональному рівні (держави континентальної Європи). Роль державної адміністрації системі місцевого управління полягає у тому, що вона дозволяє посилити державні засади, покращити координацію територіальних підрозділів центральних міністерств, спрямувати діяльність муніципальних органів на вирішення не тільки локальних, але й певних загальнонаціональних завдань. Це сприяє координації місцевого управління з іншими елементами механізму публічної влади, підвищує ефективність діяльності виконавчої влади загалом.

Зазначений вище Ванкуверський проект містить рекомендації щодо контролю за роботою органів місцевого самоврядування зі сторони органів державної влади, які застосовуються суворо відповідно до встановлених процедур і тільки в тих випадках, які визначені в Конституції або законі. Нагляд повинен зводитись до перевірки правомірності вже вчинених дій місцевих органів влади та враховувати принцип автономності цих органів.

Правовим постулатом європейського законодавства, який визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади є принцип субсидіарності, послідовно викладений у Європейській Хартії місцевого самоврядування. Він є відправною ланкою для здійснення практичних дій і передбачає певний ієрархізований механізм взаємодії (розподілу) повноважень різного рівня – від центрального до регіонального чи місцевого – й може вважатись принципом теорії урядування. При цьому передача повноважень на більш високий рівень управління може здійснюватись лише тоді, коли їхнє виконання на нижчому рівні є неможливим.

Що стосується компетенційного аспекту застосування принципу децентралізації, слід вказати на те, що в європейських країнах переважає поділ компетенції органів публічної адміністрації за основними видами публічних (в

т. ч. адміністративних) послуг (тобто превалює застосування принципу функціональної децентралізації), що ними надаються або надання яких здійснюється під наглядом згаданих органів» [41, с.63].

Сьогодні такі держави Європи, як Швеція, Португалія, Греція пішли ще далі шляхом децентралізації. Ідеї фіскальної автономії, коли регіональні бюджети формуються з податків, що збираються на місцях і що залишаються в місцевому бюджеті, не за рахунок вливань з центру, міцно прижилися на Європейському континенті. Місцева влада, на думку європейських чиновників, повинна нести відповідальність не тільки перед виборцями, а й перед платниками податків [12].

1. У. Булманн виділяє наступні загальні причини регіоналізації та децентралізації національних держав в Європейському Союзі: спроба модернізації політичних систем, яка завжди спирається на особливі національні традиції; спроба надати регіонам більш широке поле для маневру, тобто самостійного росту, внутрішнього розвитку та залучення зовнішніх ресурсів перед обличчям глобалізації; спроба виживання сучасних національних держав в силу ускладнення соціальних, економічних та екологічних проблем, що вимагають іншого підходу, ніж традиційний універсальний ієрархічний підхід «зверху вниз»; відображення культурно-історичних проблем і відповідь на вимоги територіальної автономії, розширення політичних прав регіонів; поглиблення інтеграційних процесів та їх проникнення в компетенції регіонів [51, р. 9–10.].

Вкрай важливо відзначити, що кожна із західноєвропейських країн використовує власні підходи, будує власну модель регіоналізації або децентралізації, причому порівняльний аналіз цих моделей показує, що: по-перше, жодна із згаданих держав, оформляючи нові відносини між центром і регіонами, не йде шляхом федералізації, тобто побудова федеративної держави не є офіційно декларованою метою; по-друге, всі моделі регіоналізації більшою чи меншою мірою асиметричні, таким чином, держава не має на меті вибудовування єдиного алгоритму взаємовідносин між національним центром і всіма регіонами.

В Україні слід спростити модель побудови системи органів публічної адміністрації з урахуванням принципу функціональної децентралізації за основними видами публічних послуг, що ними надаються.

Оскільки перелік предметної підвідомчості місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій значною мірою збігаються, що певною мірою обумовлене суміжністю їхніх функцій, слід відійти від практики створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, доцільність яких обумовлюється переважно політичними чинниками.

Також слід звузити предмет взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування до контролю діяльності останніх, делегування повноважень у визначеному порядку, а також здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади [6, с.31].

Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на засадах максимального розмежування їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави [29, с.56].

Отже, проаналізувавши досвід конституційно-правового регулювання делегованих державних повноважень органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах дозволяє зробити наступні висновки.

1. Запровадження у зарубіжних країнах певного організаційно-правового механізму здійснення делегованих державних повноважень органів місцевого самоврядування знаходиться у безпосередній залежності від сприйняття тієї чи іншої концепції місцевого самоврядування.

2. У державах, конституційне законодавство яких втілило державницьку теорію, делегування державних повноважень муніципальним органам виступає елементом загальнодержавного механізму реалізації державної влади на місцях. Досвід пострадянських країн засвідчив, що перевантаженість обов'язковими делегованими державними повноваженнями, пильний адміністративний

контроль за їх виконанням, брак фінансування призводить до втрати муніципалітетами представницької природи та зниження ефективності виконання власних повноважень.

3. У тих країнах, де модель місцевого управління була сформована відповідно до концепції муніципального дуалізму, делегування державних повноважень призначено залучити муніципальні органи до виконання ролі агентів держави з чітко визначеного кола завдань. Здійснення делегованих повноважень ґрунтується на принципі свободи пристосування до місцевих умов, що надає право муніципальним органам вимагати від держави виділення фінансових ресурсів для розвитку власних управлінських можливостей та відмовлятися від виконання таких повноважень за умови їх недостатнього фінансування. Участь держави в даному процесі полягає в оцінці якості результатів надання населенню переданих муніципальним органам сервісних послуг.

4. У країнах, де система місцевого самоврядування традиційно будується на основі «громадівської» теорії, місцеві колективи отримали високий ступінь автономії у сфері вирішення місцевих справ. Для взаємин держави та муніципальних органів найменшою мірою властиве обов'язкове делегування повноважень. Водночас, ці органи беруть участь у реалізації національних програм через різні форми соціального партнерства на основі добровільних і взаємовигідних угод з метою забезпечення належного соціально-економічного розвитку громади та покращення якості надання сервісних послуг.

5. Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у сфері делегування державою повноважень муніципальним органам свідчить, що в умовах розвинутої практики демократичного та децентралізованого функціонування територіальної організації влади інститут делегування повноважень історично передуює передачі (трансферту) відповідних повноважень від держави до органів місцевого самоврядування, що передбачає самостійність цих органів у прийнятті рішень під обмеженим контролем представника держави.

Запровадження в Україні європейських принципів та стандартів діяльності органів публічної адміністрації, що базуються на принципах належного врядування, за своїм змістом не є імперативом для кожної окремої

країни. Навпаки, за традицією, що склалася в європейських країнах, національні публічні адміністрації є незалежними і самостійними у вирішенні питань, що стосуються функціонування даного інституту [10, с.37].

При цьому слід звернути увагу на те, що децентралізаційні процеси, що відбуваються в Україні, передбачають поступову передачу прав і обов'язків на нижчі рівні управління, однак Україна повинна самостійно визначати ступінь децентралізації управлінських процесів, враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою.

На підставі аналізу конституційно-правового регулювання механізму здійснення муніципальними органами державних делегованих повноважень у зарубіжних країнах вважаємо, що з метою удосконалення вітчизняного механізму необхідно:

1) запровадити обов'язкове (законодавче) і добровільне (договірне) делегування повноважень;

2) використати досвід зарубіжних держав щодо проведення органами державної влади попередніх консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування, представницькими органами місцевого самоврядування відповідних громад при вирішенні питань обов'язкового делегування повноважень;

3) посилити державні гарантії забезпечення виконання делегованих повноважень. Добровільне делегування повинно здійснюватися за наявності згоди та зацікавленості представницького органу місцевого самоврядування відповідної громади. Надати право представницькому органу місцевого самоврядування у разі невиконання або неналежного виконання державних зобов'язань щодо матеріально-фінансового їх забезпечення, а також у разі неможливості ефективно здійснювати власні (самоврядні) повноваження прийняти рішення про припинення виконання делегованих державою повноважень;

4) запровадити принцип свободи пристосування делегованих державою повноважень до місцевих умов;

5) встановити додаткові гарантії матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень, зокрема, нарахування відсотків за ставкою,

встановленою для податкової заборгованості у разі порушення термінів державного фінансування; фіксовану відсоткову частку від доходів, отриманих у зв'язку з виконанням делегованих завдань, що має надходити до власних доходів відповідних громад;

6) покласти в основу делегування повноважень критерій ефективності їх виконання;

7) з метою зміцнення інфраструктурного, фінансового, кадрового та управлінського потенціалу муніципальних органів, необхідного для ефективного здійснення делегованих повноважень, сприяти формуванню потужних муніципалітетів шляхом системи фінансового вирівнювання, об'єднання муніципалітетів, формування міжмуніципальних утворень, здійснення міжмуніципальної кооперації, державної підтримки структурних реформ органів місцевого самоврядування;

8) чітко визначити форми та межі юридичної відповідальності муніципальних органів за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

3.2. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні у напрямку світового тренду сталого розвитку та децентралізації влади

Україна потребує реформ і перш за все вони мають бути здійснені в системі адміністративно-територіального устрою задля підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Про необхідність реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні говорять уже давно, але насправді впродовж багатьох років процес рухався потроху. Проте такими темпами централізація не в змозі швидко вирішити проблеми людини у конкретному селі, селищі та місті.

Тому ці процеси вимагають реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні основна мета якої це підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Оскільки країна вкрай потребує кардинальних змін, а реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базовою, без якої неможливе здійснення секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо) було прийнято три ключові закони, які вже сьогодні дають можливість громадам розвиватись. Мова йде про закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте час від часу Конституція України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного

значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Можна вважати визнаним фактом, що без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації та місцевого самоврядування провести повноцінну реформу неможливо. Всі необхідні зміни в цій частині, які підготували асоціації органів місцевого самоврядування спільно з експертами, ввійшли до проекту змін до основного закону. Ці зміни покликані переформувати органи місцевого самоврядування з наділенням їх максимальними повноваженнями за принципами децентралізації і субсидарності. Також вони покликані переформувати державні адміністрації в органи префектурного типу, чітко визначити, що таке адміністративно-територіальна одиниця, бо тут сьогодні є колізії. Зміни до Основного Закону дають можливість створити при обласних і районних радах виконавчі комітети. Адже сьогодні виконавчі функції районних та обласних рад здійснюють місцеві державні адміністрації.

Сьогоднішня реформа місцевого самоврядування покликана вирішити три основні проблеми:

- демонтувати надмірну централізацію влади, яка тягне за собою високий рівень корупції, низький рівень управлінських рішень та неузгодженість політики розвитку і реалізації інтересів громад;

- вирішити проблему слабкої матеріально-фінансової основи територіальних громад, яка є причиною низької якості публічних послуг, зношеності мереж та створює ризики виникнення різних техногенних катастроф;

- розв'язати проблему надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, наслідком якої є низький рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зникнення з карти України сотень сіл.

На сьогодні система місцевого самоврядування 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. Нинішні політики, на жаль не мають стратегічного бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом, місцевого самоврядування зокрема, а також політичної волі та бажання здійснювати не ефемерну, а справедливу реформу.

Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [17, с.41].

Міжнародний досвід показує, що не можливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Проблеми реформування останніх років свідчать, що перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання. На сьогодні є певні напрацювання і в основному сформовано законодавство які є серйозною основою для його реалізації. Проте унаслідок різних причин, передусім відсутності політичної волі, в Україні так і не було сформовано струнку зрозумілу, таку що відповідає потребам її розвитку систему адміністративно-територіального устрою. Україна чи не єдина держава в Європі, яка досі не має закону, що регулює питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру і створення на цій основі первинного реєстру адрес.

Практики, експерти-науковці визначають, що Україні конче потрібні бюджетна, фіскальна реформи, фінансова децентралізація, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо [18].

В законодавчому полі децентралізація передбачає прийняття низки актів, які дозволяють впорядкувати адміністративно-територіальний устрій, розділити компетенції органів влади, наповнити їх необхідними ресурсами – фінансовими, кадровими, інфраструктурними, і встановити систему контролю, як елемент відповідальності цих самих органів влади. І найлегший з цих елементів, хоч як це не виглядає парадоксально – адміністративно-територіальна реформа.

Реформи, які розпочалися в Україні зачеплять і субрегіональний і регіональний рівні. Було б добре, якби зміни адміністративно-територіального устрою відбулися за класичною моделлю, розпочавшись із змін до Конституції та продовжившись ухваленням законів і нормативно-правових актів.

Це необхідно, щоб закріпити пройдений шлях та підтвердити незворотність реформи в частині децентралізації. Україна розпочала реформу з періоду «добровільного об'єднання громад». За законом «Про добровільне об'єднання громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Це здійснюється з дотриманням таких умов: нерозривність території двох громад, у складі об'єднаної територіальної громади не повинно бути іншої територіальної громади з власним представницьким органом, об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах однієї області, якість та доступність публічних послуг повинна залишатись такою ж як і до об'єднання [39].

В Україні утворено близько 12 тисяч територіальних громад, у більш як 6 тисяч громад чисельність жителів становить менш як 3 тисячі осіб, з них 4809 громадах – менш як 1 тисяча осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у

більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Однак, як відмічає О. Новікова, переважна більшість територіальних громад України – а саме територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення, деградація сільських територій і надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування [21].

Враховуючи відповідний позитивний зарубіжний та історичний вітчизняний досвід, спроможність місцевого самоврядування всіх територіальних громад України може бути забезпечена лише через наділення їх достатньою базою у фінансовому, інфраструктурному та кадровому аспектах.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети мало чисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території [44].

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до

конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади. На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми правового та інституційного характеру які не були розв'язані у попередні роки це:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- 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;
- 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;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршенні інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [49].

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Результати досліджень щодо наслідків місцевого самоврядування в Україні показують, що за невеликий проміжок часу значно посилились правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а саме [16]:

- розроблено механізм здійснення місцевими адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запроваджено стандарти (нормативи) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- створено сприятливі правові умови для максимального широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

- утворюються в усіх регіонах України об'єднані територіальні громади які спроможні через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- розпочато стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

- визначені чіткі межі кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечена повсюдність юрисдикції органів місцевого

самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та розробляються заходи по недопущенню наявності в межах території громад інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня.

– розпочато курс по зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції, на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

– забезпечено розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

На сьогодні тема реформування місцевого самоврядування стоїть досить гостро. Для цього слід якомога швидше схвалити зміни до Конституції України в частині децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Посилити правову, організаційну та матеріальну спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, впровадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Отже, реформування місцевого самоврядування є основою підвищення якості життя людей за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси, отримувати якісні публічні послуги, брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

1. Досліджено концептуальні основи нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в різних країнах світу має свою історію та свої особливості. За умов впровадження у практику основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, одним з яких є конституційне або щонайменше законодавче закріплення принципу місцевого самоврядування. Серед питань, які найбільше представлено в зарубіжних конституціях, зустрічаються такі: перерахування адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування; проголошення автономії, незалежності органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої права у судовому порядку; положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; встановлення права органам місцевого самоврядування на запровадження місцевих податків; право на створення асоціацій місцевого самоврядування; запровадження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

2. Проаналізовано функціональні аспекти регіонального управління сталим розвитком територій. Концепція сталого, збалансованого розвитку суспільства вже давно відома у світі. Її позитивно оцінюють, схвалюють, з нею рахуються, а її характерні риси і призначення використовуються при розробці багатьох національних і державних програм розвитку країн. Особливо важливим є врахування цієї концепції при стратегічному прогнозуванні і плануванні трансформаційних зрушень у суспільстві, проведенні реформаторських модернізаційних заходів у тих сферах суспільства, з яких починається рух прогресивних процесів розвитку, де зароджується спільність інтересів і поєднання економічних, соціальних, екологічних і загальнолюдських цілей розвитку. Для активізації вирішення проблем сталого розвитку потребують чіткого визначення чинники, які впливають на цей процес, а також напрями, у яких мають здійснюватися необхідні трансформаційні зміни. У складі ключових чинників насамперед слід виділити наукові знання, способи і

методи їх перетворення на практичні дії суспільства щодо забезпечення розвитку. Однією із форм перетворення наукових знань, що надають нові можливості розширення змісту і дії елементів існуючої системи «природа – суспільство – людина» на позитивні зрушення, стає визначення функцій управління розвитком. Ці функції повинні спиратись на природничі закони і закони суспільства перевірені часом і підтвержені практикою існування суспільства в просторі і часі.

3. Розглянуто Європейську хартію про місцеве самоврядування та правові моделі місцевого самоврядування у світі. Європейська хартія місцевого самоврядування відіграє виключно важливе значення для формування правових основ місцевого самоврядування в Україні. Вона є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. В різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні та історичні особливості і традиції тощо. В основу цих систем покладено різні підходи до взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади. Зокрема, виділяють наступні основні моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку або європейську), змішану, іберійську та радянську.

4. Охарактеризовано новітній етап розвитку місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався ще у 60-ті роки ХХ століття і характеризується проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ системи організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування. Структурні реформи стосуються організаційних відносин між

різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративного-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні.

5. Визначено загальні тенденції децентралізації влади у країнах розвиненої демократії. Положення міжнародного права сприяють виробленню у зарубіжних країнах універсальних стандартів у сфері спрямування державою повноважень на місцевий рівень. Зокрема, йдеться про положення Європейської хартії місцевого самоврядування, у ст. 4 якої закріплено право центральних або регіональних органів влади делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, оскільки останні мають найтісніший контакт з громадянами. Органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати делеговану діяльність до місцевих умов. Як зазначають українські вчені, виходячи із положень Європейській хартії місцевого самоврядування, основою делегованих повноважень є загальновизнаний принцип субсидіарності.

6. Обґрунтовано шляхи реформування органів місцевого самоврядування в Україні у напрямку світового тренду сталого розвитку та децентралізації влади.

Враховуючи світові тренди реформа місцевого самоврядування в Україні покликана вирішити три основні проблеми:

– демонтувати надмірну централізацію влади, яка тягне за собою високий рівень корупції, низький рівень управлінських рішень та неузгодженість політики розвитку і реалізації інтересів громад;

– вирішити проблему слабкої матеріально-фінансової основи територіальних громад, яка є причиною низької якості публічних послуг, зношеності мереж та створює ризики виникнення різних техногенних катастроф;

- розв'язати проблему надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, наслідком якої є низький рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз основних моделей державного управління країн світу / за заг.-ред. В.І. Петрової. Київ, 2014. 86 с.;
2. Бабич В. Н. Программы логики самоорганизации форм и их мутаций [Электронный ресурс] / В.Н. Бабич, А.Г. Кремлев, Л.П. Холодова // Архитектон: известия вузов. – 2011. – No 1(33). – Режим доступа : http://archvuz.ru/numbers/2011_1/03.
3. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблем децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та док./наук.ред. М.О. Пухтинський. Київ: Атіка-Н, 2006. С. 245–251.
4. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ; Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
5. Булковський Т. О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України / Т. О. Булковський // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 8. – С. 166 – 169.
6. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: Аналітична доповідь [за ред. Г. В. Макарова]. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – 54 с.
7. Гринько А. А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг / А. А. Гринько // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : зб. наук. пр. Серія: Юриспруденція. – 2015. – №7. – С.160 – 163.
8. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. - Серія:Право. 2015. Вип. 32(1). С.108–112. Режим доступу: - http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_32%281%29__26. ;

9. Гуненко О. В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування / О. В. Гуненко. // Демократичне врядування. – 2016. – Вип. 16-17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

10. Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: ТОВ «Юридична думка», 2010. – 104 с.

11. Дмитрук І. М. Адміністративно-територіальна реформа в Україні у контексті поняття «децентралізація» / І. М. Дмитрук // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/5_2015/54.pdf

12. Енгибарян Р. В. Сравнительное конституционное право : [учеб. пособ.] / Р. В. Енгибарян. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. – 543 с.41, с. 543

13. Исенжулов Б. А. Кислородный баллон децентрализации / Б.А. Исенжулов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ng.ru/ideas/2011-09-12/9_decentral.html

14. Кодекс о местном самоуправлении : органический закон Грузии от 5 февраля 2014 г. No 1958–Пс. – Режим доступу : https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2244429&publication=0&lang=ru.

15. Лангинен А. В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» / А. В. Лангинен // ARS ADMINISTRANDI, 2009. – No 1. – С. 112 – 117.

16. Лис Б. А. Місцеве самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/7_NMIW_2009/Economics/42124.doc.htm

17. Малаш С. М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю / С. М. Малаш // Державне управління: теорія та розвиток. – 2017. – № 9. – С.21 – 27.

18. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління: Зб.наук.пр. – Вип. 43. – 2015. – С.295 – 361.

19. Михайлишин Л. Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз : монографія / Л. Р. Михайлишин. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 188 с.

20. Мэелтсемеес С. Местное самоуправление в Эстонии / Сулев Мэелтсемеес // Децентрализация: Эксперименты и реформы. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – С. 75, 76.

21. Новікова О. Основні напрями реформування та територіальної організації влади в Україні / О. Новікова // Національна академія державного управління при Президентіві України Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vi_davni_ctvo/2012/2012_01\(12\)/12nooovu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vi_davni_ctvo/2012/2012_01(12)/12nooovu.pdf)

22. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан : закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. No 148. – Режим доступу : <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/15719>

23. О местном самоуправлении : закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. No I-533. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : <http://constitutions.ru/archives/5314/>

24. О местном самоуправлении : закон Республики Армения от 7 мая 2002 г. – Режим доступу : <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus>

25. О местном самоуправлении : закон Эстонии от 2 июня 1993 г. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : https://www.siseministeerium.ee/public/2006_KOKS_vene.doc

26. О местном самоуправлении и местной государственной администрации : закон Кыргызской Республики от 29 мая 2008 г. No 99. – Режим доступу : <http://www.budget.kg/files/.f/ files/laws/doc/>

27. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. No 108–З. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?gu id=3871&p0=H11000108&p2=%7bNRPA%7d>

28. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 16 сентября 2003 г. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>

29. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : [моногр.] / [Кресіна І. О. (кер. авт. кол.) [та ін.]; [ред. І. О. Кресіна]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2013. – 296 с.

30. Практичний посібник для організації громад (органи самоорганізації населення, кооперативи, організації співвласників багатоквартирних будинків, об'єднання громадян): Проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». – Вид. 2-е. – 2012. – 76 с. –
 – Режим доступу: http://regionet.org.ua/files/Guidelines_community_organization_EU.UNDP_2012_ua.pdf

31. Про адміністративно-територіальний устрій Естонської республіки : закон Естонської республіки. – Режим доступу : http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20adm-ter%20ustroistve%20Estonii.htm – Назва з екрана.

32. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. No 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

33. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. No 214. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

34. Про затвердження типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. No258. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-п>.

35. Про кооперацію : Закон України від 10.07.2003 р. No 1087-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.
36. Про місцевий уряд : зведений закон Данії від 24 жовтня 2006 р. No 1060. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2414>
37. Про повітове самоврядування : закон Польщі від 5 червня 1998 р. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : <http://www.csi.org.ua/www/?p=868>
38. Про самоврядування воєводства : закон Польщі від 5 червня 1998 р. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : <http://www.csi.org.ua/www/?p=858>
39. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р., No 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
40. Про урядову адміністрацію у воєводстві : закон Польщі від 5 червня 1998 р. – РЕЖИМ ДОСТУПУ : http://www.plukr.org/files/41_zakon4.doc
41. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : [моногр.] / А. А. Пухтецька. – За ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. Вид. друге, доопрац. і доповн. – К.: Логос, 2014. – 237 с.
42. Самара С. Г. Взаємодія Кабінету Міністрів України з місцевими державними адміністраціями: з арубіжні традиції та вітчизняний досвід. Державне управління: удосконалення та розвиток. No 9. Дніпро, 2016. Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=999>.
43. Серьогін С. М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління : електрон. вид. – Д.: ДрІДУ НАДУ, 2014. – Вип. No 5-6 (7-8). – режим доступу : <http://aspect.dp.ua/>
44. Торгонська А. В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні / А. В. Торгонська // Право і суспільство : Зб.наук.пр. №1, частина 2/2017. – С. 42 – 47.50
45. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона : монография / Т. В. Ускова – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

46. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / голов. ред. В. І. Шинкарук; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. – К. : Абрис, 2002. – 742 с. – Режим доступу : http://shron.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskyi_entsyklopedychnyi_slovnyk.pdf
47. Черкасов А.И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира / Черкасов А. И. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 192 с.70, с. 192
48. Шпак Ю. В. Зарубіжний досвід регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади / Ю.В.Шпак // Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2017. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=116174>
49. Ярошенко І. В. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / І. В. Ярошенко, І. Б. Семигуліна. – Режим доступу:http://www.problecon.com/pdf/2015/4_0/177_187.pdf
50. Berman Evan M. Human Resource Management in Public Management / Evan M. Berman, James S. Bowman, Jonathan P. West, Montgomery R. Van Wart. Forth Edition. – SAGE Publications, Inc., 2013. – 552 p.
51. Bullmann U. The Politics of the Third Level. In: The Regional Dimension of the European Union / U. Bullmann. – Ch. Jeffery (ed.), London, 1997. – P. 9–10.
52. Humphreys P. Key Human Resource Management Issues in the Irish Public Service / Peter Humphreys, Michelle Worth-Butler. – Printed by Colour Books, Dublin: Institute of Public Administration. – 46 p.
53. Polidano C. The new public management in developing countries / Charles Polidano . – IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13 November 1999/ - Institute for Development Policy and Management University of Manchester - 38 p.
54. Sulev M. *eltsemees*. Local Self-government in Estonia prior to Independence. – Режим доступу: http://www.estonica.org/en/State/Local_Self-government:_Definition,_its_Position_in_Public_Administration_and_Historical_Development/Local_Self-government_in_Estonia_prior_to_Independence/ – Назва з екрана.

55. Transforming the citizen experience, One Stop Shop for public services / [Электронный ре-сурс] PwC. Public Sector Research Centre. – Режим доступа : <http://www.pwc.com/gx/en/psrc/australia/transforming-the-citizen-experience-one-stop-shop-for-public-services.jhtm>

56. European Charter of Local Self-Government. - Режим доступа: <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>