

УДК 342.25

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Величко В. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

Анотація: У статті аналізуються провідні положення місцевого самоврядування в країнах західної Європи та можливості їх застосування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація влади, муніципалітет, муніципальна влада.

Анотация: В статье анализируются ведущие положения местного самоуправления в странах западной Европы и возможности их применения в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, децентрализация власти, муниципалитет, муниципальная власть.

Annotation: This article analyzes the leading position of local government in western Europe and the possibility of their use in Ukraine.

Key words: local government, territorial communities, decentralization of authority, the municipality, the municipal authority.

З моменту проголошення євроінтеграційного курсу, одним з пріоритетних напрямів розвитку нашої держави стало досягнення основних європейських принципів і стандартів організації суспільної життєдіяльності. Тому особливого значення набула реалізація ідеї місцевого самоврядування як найважливішого інструмента формування громадянського суспільства.

На шляху розвитку місцевого самоврядування сьогодні, як і на початку розбудови незалежної демократичної України, ще існує безліч перешкод. Вони пов'язані передусім з невідпрацьованістю, нестабільністю законодавчої бази, більшість положень якої носить декларативний характер, невизначеністю меж державного управління та місцевого самоврядування, невпровадженістю реформи адміністративно-територіального устрою країни, відсутністю дійового механізму реалізації державної політики щодо розвитку та фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Питанням розвитку місцевого самоврядування в його євро-контекстному ракурсі присвячено праці П. Ворони, І. Грицяка, М. Корецького, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, С. Серьогіної, Ю. Шарова та ін., у яких здійснено спроби розкриття європейського досвіду роботи та організації місцевих влад. Проте, дослідження процесів реформування місцевого самоврядування в країнах Європи, тенденціям розвитку, розробленню механізму адаптації європейського досвіду до українських реалій у вітчизняній науці державного управління ще бракує.

Європейські правові стандарти побудови місцевого самоврядування, що прийняті і застосовуються у країнах Європи, можуть бути використані для вдосконалення та подальшого функціонування найбільш прийнятної сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні [8, с. 139]. Тому, на початку дослідження, цілком слушно постає питання про те, в яких саме основних

джерелах європейського права (під якими розуміємо джерела права Ради Європи та Європейського Союзу) містяться зазначені стандарти та в якому стані знаходиться рівень їх впровадження та реалізації в Україні.

Немає сумніву, що першоосновою як європейських, так і міжнародних правових стандартів є Загальна Декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Голосів «проти» не було, але 8 делегацій утрималися в голосуванні серед яких була і делегація від Української РСР що пояснювалося наявністю певного впливу з боку СРСР [3]. У статті 21 Декларації зазначено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Треба відзначити, що після розпаду СРСР Україна, як незалежна держава, глибоко цінує та поважає принципи закріплені в Загальній Декларації прав людини. Проявом цього стало використання зазначеного документа як взірця для забезпечення прав людини в Основному Законі нашої держави.

Джерелом європейських правових стандартів місцевого самоврядування виступають міжнародні договори, що укладені під егідою Ради Європи. Урочиста церемонія вступу України до Ради Європи, сталася 9 листопада 1995 року у місті Страсбург. Рада Європи завжди визнавала значимість, яку демократія відіграє на місцевому і регіональному рівнях [8, с. 140]. Захист та зміцнення органів місцевої і регіональної влади, місцевого самоврядування в цілому поступово перетворився на один з ключових напрямів діяльності зазначеної організації. Ще в 1957 році у структурі Ради Європи для місцевих органів влади була заснована Постійна Конференція місцевих і регіональних влад Європи. Рада Європи працює над тим, щоб місцеві влади отримали належне представництво. За час, що минув, сфера її впливу поширилась від Ісландії до Російської Федерації, від Норвегії до Балкан. 14 січня 1994 року рішенням Комітету міністрів Ради Європи було засновано Конгрес місцевих і регіональних влад

Європи, який прийшов на зміну Постійної Конференції. У 2003 році назву «Конгрес місцевих і регіональних влад Європи» було замінено на «Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи». До складу делегації України у Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи входять 24 представники України.

Одним з джерел європейського права виступає Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980 року [4]. Ця конвенція регулює питання будь-яких спільних дій, спрямованих на посилення та поглиблення добросусідських відносин між общинами, владами або органами сусідніх держав, які здійснюють місцеві та регіональні функції, та визнаються як такі згідно із внутрішнім законодавством кожної із держав. Конвенція визнає за місцевою і регіональною владою право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх повноважень, що встановлені внутрішньодержавним законодавством з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля з однойменними суб'єктами зарубіжних країн, що є суміжними. Вона фактично створює нормативну базу для виникнення так званих європейських регіонів та має чіткий телеологічний напрям – встановлення взаємодії регіонів різних країн з метою не тільки підвищення добробуту населення, а й удосконалення системи регіонального управління та самоврядування. Україна також приєдналася до цієї конвенції. Варто зазначити, що приєднання України до Рамкової Конвенції 1980 року відбулося до вступу в Раду Європи [15, с. 163]. Це є не тільки свідченням визнання потенційних можливостей України у цій сфері як провідної європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку та готова брати участь в європейських інтеграційних процесах, що стрімко набирають силу і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної і глобальної міжнародної політики, а й своєрідним першим запрошенням до родини європейських народів.

До Рамкової Конвенції 1980 року державами-членами Ради Європи у м. Страсбурзі було підписано два додаткові протоколи. Перший із них – Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9 листопада 1995 року [5]. Україна підписала 1 липня 2003 року та ратифікувала Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції укладений 1995 року із заявою про те, що Україна бере на себе зобов'язання застосовувати статті 4 та 5 зазначеного додаткового протоколу. Другий – Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 5 травня 1998 року [6]. Від імені України Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції укладений 1998 року був підписаний 3 листопада 1998 року та ратифікований у 2004 році.

Певний інтерес становлять й інші хартії та конвенції Ради Європи, серед яких можна відзначити: 1) Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, що була підписана у 1992 році, але набрала чинності лише у 2006 році; 2) Європейську міську

хартію (або Європейську хартію міст) 1992 року, переглянута у 2008 році; 3) Європейську хартію участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні 2003 року, що хоча і не має статусу конвенції, але основні положення якої забезпечують підвищення спроможності молоді інтегруватися як у місцеву спільноту, так і реалізувати свої здібності на загальнодержавному рівні.

Але безперечно основну увагу треба приділити Європейській Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [7], як одному з найголовніших джерел, що має використовуватися для розвитку дієздатних органів місцевого самоврядування в Європі та Україні безпосередньо.

Цей документ було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року, як результат багаторічної роботи різних європейських структур та є свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства. Хартія розроблялася впродовж 17 років. Відносна «молодість» цього документа, як і досить тривалий період його розробки, свідчать про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною не тільки для сучасного етапу політичного розвитку України, а й для давно сформованих демократичних систем Європи.

Від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в місті Страсбург. 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. Треба наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акту), а отже, взяла на себе обов'язок виконання всіх без винятку викладених у ній норм [9, с. 211].

Аналіз принципів, закріплених Хартією місцевого самоврядування, свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Насамперед, йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне – вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку.

Хартія місцевого самоврядування складається із преамбули, трьох частин та 18 статей. Отже, невелика за обсягом Хартія місцевого самоврядування визначає набір базових принципів, наявність яких у законодавстві та їх дотримання на практиці в даній країні дозволяє зробити висновок про наявність, відсутність чи ступінь розвитку місцевого самоврядування.

Сама концепція місцевого самоврядування випливає з Хартії досить чітко, адже йдеться про широке залучення громадян до управління територіями власного проживання, самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади. Місцеве самоврядування, таким чином, стає особливою формою «публічної

влади», діяльність якої регламентується виключно законом (державна влада відсторонена безпосередньо від публічної влади, яку формує територіальна громада). Також завдяки впровадженню принципів місцевого самоврядування в реальні соціальні практики окремих країн використовуються механізми «вирівнювання» в розвитку всіх територій держави. Європейська хартія вимагає захисту слабкої у фінансовому відношенні «місцевої влади», запровадженням процедур усунення фінансових диспропорцій, з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування. Місцеве самоврядування таким чином гарантується Конституцією, адже відповідність обсягів його фінансових ресурсів і функцій гарантується законом [7, ст. 9, п. 5]. У ст. 4 п. 4 Європейської хартії зафіксована вимога до окремого закону чи Конституції країни щодо реального впровадження, повноти і виключності повноважень місцевого самоврядування, на які не можуть впливати органи державного управління. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Відповідно до ст. 10 цього документа органам місцевого самоврядування надається право співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Особливим є те, що зобов'язання, які беруть на себе учасники конвенції є чітко визначеними. Але при цьому забезпечується можливість адаптації Хартії до правових і організаційно-адміністративних особливостей країн-членів Ради Європи. Це досягається можливістю виключення учасниками Хартії окремих положень з числа тих, які можуть вважатися обов'язковими для них, але такі виключення не можуть зачіпати основних принципів Хартії. Таким чином, передбачається певний компроміс між визнанням тієї обставини, що місцеве самоврядування зачіпає системно-структурну організацію держави в цілому, яка є досить специфічною для кожної окремої країни, і необхідністю забезпечення мінімального набору принципів, які мають поважатися і дотримуватися при будь-якій демократичній державній організації.

Таким чином кожна «нова» країна, яка залучається до європейської сім'ї, має можливість по-своєму інтегрувати ідею суспільного розвитку та впровадити її в соціальну практику власним специфічним, унікальним, неповторним прикладом.

Що стосується зародження ідей розвитку місцевого самоврядування безпосередньо в законодавстві незалежної України, то початком відліку можна вважати 7 грудня 1990 року, коли Верховною Радою було ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР».

Згідно з цим Законом місцеве самоврядування в УРСР визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, керуючись інтересами населення, на основі законів УРСР та власної фінансово – економічної бази.

3 лютого 1994 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про формування місцевих

органів влади і самоврядування», визначивши підстави дострокового припинення діяльності місцевих рад (міської, районної у місті, обласної ради, а також Верховної Ради Республіки Крим).

Підписання Україною 14 червня 1994 року Угоди про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом також вплинуло на проведення реформ. У ст. 70 Угоди зазначалося, що сторони зміцнюють співробітництво в галузі регіонального розвитку та планування землекористування. Згідно з цією Угодою передбачалося налагодження прямих зв'язків між відповідними районами та державними організаціями, які займалися питаннями планування регіонального розвитку з метою обміну інформацією про шляхи і методи сприяння регіональному розвитку.

У статті 47 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 5 червня 1995 року, було надано нове визначення місцевого самоврядування – це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальною основою місцевого самоврядування Договір визначав село, селище, місто. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування проголошувалися територіальні колективи громадян, які проживали у селах, селищах, містах.

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Адже з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.). Тому закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України – як акті найвищої юридичної сили – мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку [10, с. 132]. Зокрема, у ст. 7 Конституції України було встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Саме з цього часу українська наука вийшла на стратегічно новий перспективний шлях розробки теорії самоврядування.

Згодом, у прийнятому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, була розвинута засада поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Так системою місцевого самоврядування, згідно з Законом, складають: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян

(ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад; по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування.

Стосовно зазначеного слід відмітити, що в конституційно-правовій науці України ведеться дискусія щодо пріоритетності безпосередньої чи представницької форми демократії в системі місцевого самоврядування України. Необхідно звернути увагу і на існуючі розбіжності стосовно вирішення цього питання в Європейській Хартії про місцеве самоврядування та національному законодавстві України.

У першому випадку головним суб'єктом місцевого самоврядування вважаються органи місцевого самоврядування. Так, Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в межах закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. У ч. 2 ст. 3 Європейської Хартії надано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: «Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це допускається законом». Отже, головним суб'єктом місцевого самоврядування Європейська Хартія визнає органи місцевого самоврядування.

У той же час чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає територіальну громаду. Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування: це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Тобто, вона надає право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, а такий підхід переважно базується, як зазначав професор М.І. Корнієнко, на громадській теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади по своїй природі, а сутність самоврядування полягає в наданні місцевій общині права самій обертати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами [11, с. 170]. Громадська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб громада і держава відали тільки своїми власними інтересами. Хоча досить багато важливих положень Основного Закону написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування.

Певні розбіжності містяться і в інших положеннях Основного Закону та Хартії. Якщо порівняти поняття місцевого самоврядування в Конституції України і

Європейській Хартії про місцеве самоврядування, то можемо побачити таке. Місцеве самоврядування відповідно до Основного Закону – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Стаття 3 Хартії під місцевим самоврядуванням розуміє: «Право і реальну спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення». Як бачимо з цих текстів, питання «реальної спроможності» місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи «під свою відповідальність і в інтересах населення» не було визначено в Конституції України [12, с. 401]. Звичайно, такі розбіжності можна пояснити тим, що Хартія на час прийняття Конституції ще не була ратифікована парламентом України. Проте у зобов'язаннях України перед Радою Європи було зазначено, що протягом одного року з моменту вступу вона має підписати та ратифікувати Європейську Хартію про місцеве самоврядування. Україна вступила до Ради Європи 9 листопада 1995 року, тобто майже на момент прийняття Конституції мала б бути ратифікована Європейська Хартія місцевого самоврядування, але цього не сталося.

З іншого боку, оскільки Хартію все ж таки ратифіковано і вона стала, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України частиною національного законодавства, в Україні існує принцип «негативного» регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, визначений Європейською хартією місцевого самоврядування. Таким чином, норми національного законодавства України вступають у суперечність із вказаним положенням Хартії стосовно передбаченого Конституцією України «позитивного» (спеціально-дозвільного) принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Фактично положення національного законодавства України забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноважень на вирішення яких прямо не передбачено законом [13, с. 96]. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону.

У будь-якому разі, існуючий на сьогодні в Україні підхід, є неефективним, оскільки він зводить нанівець ініціативу органів місцевого самоврядування із забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади. Водночас очевидно, що повністю відмовитись від спеціально-дозвільного принципу діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування нині видається неможливим, адже при здійсненні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування виступають передусім як представники держави.

Так чи інакше, у ході проведення реформи в Україні необхідно чітко визначити спосіб конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, обравши «позитивний» чи «негативний» способи або ж певне їх поєднання [13, с. 97]. Тому з огляду на

передбачену нормами Хартії можливість адаптувати її положення до місцевої специфіки, доцільним видається зберегти в Україні спеціально-дозвільний принцип діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення делегованих державою повноважень, а для реалізації власних (самоврядних) завдань та повноважень – застосовувати загально-дозвільний принцип.

Певним недоліком української моделі організації влади на місцях є і те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольної-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Також у Конституції України не було закріплене право місцевого самоврядування на свій автономний від держави бюджет та свої податки і збори. Стаття 95 Основного Закону стосовно бюджетної системи України встановила лише, що вона будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [10, с. 133].

Слід зазначити, що зарубіжне законодавство з цього питання однією з основних ознак муніципалітетів визнає фінансову самостійність, яка означає наявність власних бюджетів, джерел доходів, права збирати місцеві податки, приймати боргові зобов'язання і здійснювати від свого імені інші фінансові операції, а також нести фінансову відповідальність за свої дії.

Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює, що кожен учасник Хартії зобов'язаний забезпечити відповідність покладених на місцеве самоврядування функцій фінансовим можливостям останнього [7, п. 1, ст. 9]. Фінансові ресурси місцевих громад повинні забезпечуватися відповідними повноваженнями, передбаченими Конституцією або законом [7, п. 2 ст. 9]. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих громад повинна надходити за рахунок місцевих податків та зборів, рівень яких вони мають право самостійно встановлювати в межах закону [7, п. 3 ст. 9].

Наявність власних джерел фінансових надходжень у місцевого самоврядування, звичайно, закріплюється в конституціях та поточному законодавстві зарубіжних країн, а у федеративних державах – у конституціях і законодавстві суб'єктів федерації. Для прикладу в Італії конституція передбачає фінансову автономію для областей «у формах і межах, встановлених законами Республіки, які приводять її у відповідність з фінансами держави, провінцій і громад». Доходи областей складають: частка державних податків (залежно від потреб областей); спеціальні кошти, виділені державою для виконання певних завдань та місцеві податки. У Великій Британії налічується 13 тис. місцевих бюджетів. Бюджети вищого рівня адміністративних

єдиниць не є зведеними стосовно бюджетів нижчого рівня. У ФРН зведений державний бюджет не затверджується, однак як статистичний показник публікується. В Італії місцеві бюджети не входять до державного бюджету. Області, провінції, комуни мають самостійні бюджети [14, с. 32].

До того ж органи місцевого самоврядування країн Європи ведуть безпосередньо господарську діяльність, здійснюють експлуатацію відповідних підприємств та служб, управляють своїм майном. Цьому відповідає корпоративний статус муніципальних органів, інститут муніципальної власності, договірна форма господарських зв'язків муніципалітету з приватними підприємцями. Муніципалітети наділено статусом корпорації публічного права, а їх майно розглядається як публічна власність. Оскільки суб'єктом права муніципальної власності є не держава в цілому, а окремі муніципальні органи, то це майно виділяється в самостійний вид публічної власності поряд з державною.

Виступаючи як публічно-правова корпорація, муніципалітети мають право придбати майно, володіти, користуватися та розпоряджатися ним, виступати в цивільно-правових відносинах, а також нести цивільно-правову відповідальність.

Приймаючи до уваги досвід європейських країн при реформуванні окремих інститутів та місцевого самоврядування в цілому, треба також обов'язково враховувати напрям загальноєвропейських тенденцій та динаміку еволюції місцевого самоврядування. Такі тенденції вказують, що відбувається поступове зменшення кількісних та якісних відмінностей у повноваженнях органів місцевого самоврядування. Вирішальний вплив у цьому випадку здійснює універсалізація принципів самоврядування на базі міжнародно-правових актів, зокрема, Європейської хартії місцевого самоврядування, що виробили єдину для Європи політику в сфері місцевого управління

Наступною динамічною особливістю еволюції самоврядування є істотне розширення повноважень його органів. Це можна пояснити активним розвитком демократії, ускладненням життя на місцях, поліпшенням матеріально-фінансових можливостей місцевих структур влади. Досвід реформ державного управління в європейських країнах показав, що межі децентралізації обумовлені специфікою відносин між центром та окремими територіями. Політична децентралізація і комерціалізація публічних послуг у Великій Британії, підвищення ролі комун і поступовий перехід до ринкових відносин в управлінні у Німеччині, адміністративні реформи та активізація місцевих громад у Франції – всі ці заходи відображають той чи інший тип децентралізації, на які орієнтуються інші європейські країни.

Ще одна тенденція полягає в посиленні ролі інтеграції місцевого самоврядування в державні механізми політичного управління. Така тенденція виявляється через координацію законодавства різних країн про місцеве самоврядування, в тому числі виборчого законодавства, через посилений вплив на функціонування національних систем місцевого управління, а також через посилення контролю органами державної влади в сфері діяльності влади на місцях.

Та не менш важливою ознакою динаміки розвитку самоврядування є переосмислення традиційного погляду на муніципалітети як на основних постачальників місцевих благ та послуг. Надання послуг населенню поступово перестає бути головною функцією місцевої влади (в науковій літературі йдеться про «плюралізацію» цього процесу). На перший план виступають такі задачі як менеджмент, нагляд, інспектування і координування. Роль муніципальних органів все більше вбачається в якості так званих «забезпечувальних» влад, які вирішують такі основоположні задачі: виявлення насущних потреб населення; встановлення конкретних пріоритетів; визначення стандартів наданих послуг та пошук оптимальних шляхів забезпечення цих стандартів; співпраця з центральною та регіональною владою у вирішенні задач, які мають місцеве значення; інспектування і координація діяльності різноманітних організацій, які діють на місцевому рівні, співпраця з ними (переважно на контрактній основі); лобістська діяльність в інтересах місцевих громад; реалізація зворотнього зв'язку між споживачами послуг та їх безпосередніми постачальниками з використанням відповідних демократичних механізмів.

Отже, з часу проголошення незалежності в Україні їй досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування. Існуюча модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення: розподіл повноважень між органами самоврядування та органами державної влади; розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів; наближення, наскільки можливо, процесу прийняття рішень до громадян; забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень; забезпечення належної фінансової самостійності органів самоврядування – ось лише незначний перелік того, що потребує змін, розробки та впровадження. Багато в чому саме належна адаптація досвіду західноєвропейських країн допоможе досягти бажаного результату, а Україні ще на крок стати ближче до взірця сучасної демократичної держави європейського зразка.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.96 [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // Голос України від 10.12.2008. – №236.
4. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21.05.1980 р. – Офіційний вісник України. – 2006. – № 9.
5. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 9.11.1995 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9.
6. Протокол №2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва від 5.05.1998 р. // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 9.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. – Страсбург, 1985.
8. Копиленко. О. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування [Текст] / О. Копиленко, І. Демченко // Вісник Львівського Університету. Серія юридична. / Львівський університет. Львів : Львів нац. ун-т ім. І. Франка, 2011. – Вип. 54. – С. 139-145.
9. Стешенко Т. В. Європейська хартія місцевого самоврядування – основний міжнародно-правовий документ, який містить стандарти щодо організації управління на місцях [Текст] / Т.В. Стешенко // Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України : зб. Тез Форуму, 27-28 верес. 2011р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. – С. 211-212.
10. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів [Текст] / О. Лисенко // Право України. - 2009. - 4. - С. 132-139.
11. Бойко Ю. В. Становлення та розвиток сучасних концепцій місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС [Текст] / Ю.В. Бойко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2010. – Вип. 49. – С. 169-175.
12. Третяченко М. Східноєвропейський досвід територіальної організації влади на місцевому рівні [Текст] / М. Третяченко // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 398-404.
13. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
14. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори. Персонал в комунальному управлінні. Серія: місцеве (територіальне) самоврядування. – К.: Ін-т держ. управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1999. – 42 с.
15. Погорілко В. Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник / За ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 163.
16. Копил Б. К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Копил Б. К.; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.