



Деволуція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Ціллю деволуції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграншою для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування. Крім того, форма децентралізації, за якої відбувається пряма передача планувальних і виконавчих функцій від інститутів влади – організаціям неурядового сектора, представлена *дивестицією* (divestment), але це не є ні основною, ні найважливішою формою децентралізації, оскільки вона не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Таким чином, незважаючи на те, що вище класифіковані види децентралізації передбачають в різній мірі делегування повноважень, влади і відповідальності до нижчих рівнів органів влади, напівавтономних державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою право впливу і низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних контрактів (договорів, угод), збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи (за необхідністю) або достроково розривати укладені договори.

1.2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – КЛЮЧОВИЙ ОРІЄНТИР НА ШЛЯХУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З початку 90-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 р.

Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн-членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.



Відповідно до статті 9 Конституції України Хартія є частиною національного законодавства.

Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створюваних самою національною державою. Хартію спрямовано на захист та зміцнення місцевої автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

Розбудова української демократичної держави значною мірою залежить від налагодження взаємовідносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування на місцях, від розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, які здатні активізувати політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток територіальних громад, забезпечити підвищення рівня життя та якості адміністративних послуг, що надаються населенню [22, с. 42].

Ті зміни, які сьогодні впроваджуються, передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності, широкого застосування механізмів демократії. Перед нами стоїть завдання приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері [6].

Відповідно, поява Хартії була спричинена посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі й на локально-регіональному рівні, що призвело до необхідності зіставлення систем управління місцевих органів у різних країнах та пошуку уніфікованих підходів до подальшого розвитку.

Розроблялася Хартія з 1968 р., коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася 17 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23-х держав і відкрито до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р.

Досить тривалий період розробки цього документа свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже склад-

ною навіть для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема у країнах Західної Європи. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії Ради Європи ця Хартія є одним з небагатьох документів, що має своєю метою сприяти урядам країн-учасниць у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Дана Хартія зобов'язує кожного з учасників дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову і політичну незалежність місцевої влади. Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини.

Проаналізуємо основні положення Хартії, що носять характер міжнародних стандартів, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті їх реалізації в законодавстві окремих країн.

Преамбула визначає цілі Ради Європи і констатує, що місцеве самоврядування – це невід'ємна основа демократичного ладу. Як і Європейська соціальна хартія, цей документ підкреслює важливість громадянських прав.

У Преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами-членами Ради Європи цього документа і їхнє ставлення до локальної демократії. Тут необхідно, насамперед, виділити головну позицію держав-членів Ради Європи, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою. Вони також вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, але воно може бути безпосередньо здійснено саме на місцевому рівні. Тут же констатується, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах являють собою значний внесок у побудову нової Європи на принципах демократії і децентралізації владних повноважень.

Перша частина пояснює суть демократичної концепції місцевого самоврядування, визначає область його компетенції, способи правового захисту, джерела фінансування і механізми контролю його діяльності. Зокрема, згідно з нею, сутність місцевого самоврядування – це здатність і право населення управляти публічними справами в рамках закону. Перша частина Хартії також зазначає, що справжнє самоврядування неможливо без вільних виборів.

У другій частині вказується обсяг зобов'язань, які учасники беруть на себе.



Стаття 2 Хартії – Конституційна та правова основа місцевого самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції.



Стаття 3 – Концепція місцевого самоврядування.

Понятійний характер статті 3 Хартії містить визначення місцевого самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад і їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. «Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення».

Виходячи з державницького та громадівського підходів до місцевого самоврядування в Україні, можна дійти кількох висновків.



По-перше, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це впливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізовувати значну частину державних справ.

Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де говориться, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення.



По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, виступає не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування.



Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково сприйнято ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., особливо в частині розуміння місцевого самоврядування як «права і реальної здатності» суб'єкта місцевого самоврядування вирішувати специфічні питання. Правда... таким суб'єктом в Україні є саме *територіальна громада*.

У ч. 2 ст. 3 Харгії закріплюється перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [16].



Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування.

Відповідно до даної статті тут, по-перше, чітко простежується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: «Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень».

По-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: «Органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають певну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що не виключено з їхньої компетенції і не віднесено до компетенції іншого органу влади».

По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації і реальної керованості території: «Здійснення державних повноважень, як правило, має в основному покладатися на органи влади, найбільш близькі громадянам. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії».

По-четверте, визначаються обсяг повноважень органом місцевого самоврядування і підстави їх обмеження і скасування: «Надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в рамках, установлених законом».

По-п'яте, передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень за допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: «При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування можуть, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів».

Нарешті, тут же трактується, визнається і закріплюється принцип місцевого самоврядування у відповідних територіальних одиницях і автономія органів місцевої влади через коректні взаємовідносини центру і місць, синергізацію їхніх інтересів: «У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультиватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі».



Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування.

Статтею 5 цього документа, закріплюється принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до нього, стандартизується вимога, щоб за будь-якої зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань здійснювалися б консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, а де це вирішується законом, то і шляхом проведення референдуму.



Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань.

Дана стаття визначає право реалізації принципу свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам.

У другій частині ст. 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців органів місцевого самоврядування: «Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати добір висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахової підготовки, оплати та просування по службі».



Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні.

Відповідно до ст. 7 Хартія закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що носить радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої «статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень».

Інші умови, що містяться у цій статті, доповнюють і конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, що обирається безпосередньо населенням:

- статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за упушену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування;
- функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені законом або основними правовими принципами.



Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Даною статтею Хартії закріплені міжнародні норми про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Установлено, що такий контроль:

- а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;
- б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.



Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Стаття 9 Хартії регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування, які складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування, на основі якої воно самостійно реалізує локальні інтереси, здійснюючи профільні функції.

Основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

- а) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпорядження такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування;
- б) відповідність цих фінансових коштів повноваженням органів місцевого самоврядування, наданих конституцією або законом;

в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;

г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до різноманіття завдань і функцій місцевої демократії;

г) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції;

д) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

е) самостійність органів місцевого самоврядування у використанні виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу.



Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації.

Відповідно до ст. 10 Хартії органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та, в межах закону, створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Це надає їм обопільно можливість захищати і підтримувати їхні спільні інтереси. Водночас даною статтею передбачено право співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

По-перше, органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. По-друге, Хартія надає право органам місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, що визнається кожною державою. По-третє, органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав [15]. Основними суб'єктами такого співробітництва виступають міжнародні неурядові організації місцевої влади та органи місцевого самоврядування інших (закордонних) держав.

Необхідною передумовою для здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри, угод чи договорів про співробітництво (партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), у яких закріплюються основні цілі та організаційно-правові форми спільної взаємодії. Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру та відносяться до актів локального регулювання, хоча й укладаються між суб'єктами різних держав.

Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування має багатоплановий характер та створює систему міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях, яку залежно від різних ознак, можна класифікувати та виділити такі організаційно-правові форми міжнародного співробітництва, що наведені нижче у табл. 1.2.

Таблиця 1.2.

Види міжнародного співробітництва муніципалітетів

Ознака класифікації	Класифікація
кількість реалізованих у рамках одного заходу подій	<ul style="list-style-type: none"> - Комплексні заходи — наприклад, участь у спільних проєктах з обміну досвідом, який передбачає декілька зустрічей (семінари, робочі візити тощо). - Цільові заходи — реалізується конкретна форма, наприклад, спортивні змагання між молоддю міст-партнерів.
реалізація у певних сферах громадського життя	<ul style="list-style-type: none"> - Гуманітарна допомога. - Культурний, спортивний та молодіжний обміни. - Економічна співпраця. - Науково-технічне співробітництво. - Управлінське та політичне співробітництво.
суб'єкти, що беруть участь у співробітництві	<ul style="list-style-type: none"> - Місцева влада та громадські формування (політичні партії, масові рухи, добровільні товариства, земляцтва, фонди, асоціації та інші об'єднання людей, що не мають за мету одержати прибуток). - Вищі навчальні заклади та заклади освіти. - Підприємства, організації, установи різних форм власності. - Творчі колективи, спортсмени. - Окремі громадяни.
класифікація за часом	<ul style="list-style-type: none"> - Довгострокові (реалізація договору про співробітництво споріднених міст, розрахованого на невизначений термін). - Середньострокові (реалізація міжнародної програми співробітництва навчальних закладів, розрахованої на термін до 3-5 років). - Короткострокові (наприклад, одноразове проведення міжнародної презентації або виставки тощо).

Виділяють три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування.

До першого, загального рівня, належить вивчення, освоєння і впровадження власне світових стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні спільноти.

Другий рівень охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства та управлінні локально-регіональними процесами функціонування людських поселень. Йдеться про вивчення та впровадження світових норм та стандартів організаційно-управлінської діяльності та передових управлінських практик на місцях.

Третій рівень передбачає становлення та розвиток різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, громадських формувань, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків. У їх впровадженні вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки [24].



Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування.

Даною статтею Хартії завершується основна частина документа та визначається право органів місцевого самоврядування «використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві».

Загалом, основна частина Хартії (статті 1-11) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають істотне значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави.

Без визнання конкретними державами цих норм, що є профільними міжнародними стандартами, з допомогою їх закріплення у внутрішньодержавному законодавстві й подальшому виконанні дуже важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств і їхніх представницьких органів як однієї з основ демократичного устрою, про гармонізацію їхнього національного

законодавства в цій сфері і, отже, про беззастережне домінування інтеграційних тенденцій у рамках єдиної Європи.

У третій частині Хартії містяться положення, в яких роз'яснюються особливості ратифікації, підписання і набуття чинності названого документа.



Важливе значення мають норми Хартії, які закладені у ст. 12 і полягають у тому, що, по-перше, документ може набрати чинності тільки при виконанні державою-учасницею Хартії 20 із 30 пунктів першої частини Хартії. Тут же перераховуються 14 особливо важливих пунктів, з яких 10 пунктів мають бути обрані державою для обов'язкового і неухильного дотримання.

При цьому Хартія є закритим міжнародно-правовим документом, до якого можуть приєднатися тільки держави-члени Ради Європи шляхом її ратифікації, прийняття або схвалення з подальшою передачею на збереження Генеральному секретарю Ради Європи відповідного документа про це (ст. 15).

Тобто процедура приєднання до Хартії допускає вибір принципів, які застосовуватиме кожна з держав. Передбачається, що держава має взяти на себе зобов'язання виконувати не менше 20 принципів. При цьому не менше 10 з обраних принципів мають належати до основної групи. Процес вибору принципів, яких має намір дотримуватись держава, є по суті конструюванням національної моделі місцевого самоврядування [26].

Крім того, певний прагматичний інтерес становлять положення ст. 17 Хартії, що закріплюють порядок її денонсації. Важливим при цьому є те, що країна-учасниця не може денонсувати Хартію до закінчення п'ятирічного терміну з дня набрання чинності Хартії для цієї країни. Дане положення, очевидно, спрямоване не тільки на стабільну участь у міжнародному договорі, а й має стимулювати процес детального обмірковування з боку конкретної держави при приєднанні до Хартії. Це положення Хартії спрямоване на усталення участі у Хартії і стимулює розважливість при приєднанні до неї.

Процес приєднання до Хартії не є одноразовим актом її формальної ратифікації парламентом країни. Він повинен складатись принаймні з декількох етапів. На першому – країна має чітко визначити своє прагнення приєднатися до Хартії і визначити категорії органів самоврядування, на які буде поширюватись Хартія, і території, на які її дія не поширюватиметься. Разом із тим, відповідні структури парламенту та підрозділи виконавчої влади (Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства

закордонних справ тощо) мають започаткувати вивчення Хартії групою експертів з питань державного будівництва, самоврядування, міжнародного права та підготувати офіційний переклад цього документа. На другому етапі – країна, як держава-член Ради Європи, повинна визначитись, коли вона приєднається до Хартії. Одночасно готується план заходів і графік найбільш повного поетапного втілення взятих щодо Хартії зобов'язань у національне законодавство та практику. Необхідно також опублікувати текст Хартії у ЗМІ, ознайомити представників владних структур і громадян зі змістом документа. На третьому етапі має відбутися підготовка конкретних редакційних і текстуальних пропозицій по приведенню національного законодавства у відповідність до положень Європейської хартії [26].

Ця робота повинна проходити паралельно з підготовкою документів про ратифікацію Хартії, її ратифікацією у Верховній Раді і повідомленням про це Ради Європи. На четвертому етапі мають бути внесені зміни і доповнення у національне законодавство у відповідності із зобов'язаннями держави, які вона бере на себе при ратифікації.

20 жовтня 2011 р. був підписаний Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від імені України, який був ухвалений парламентом лише 2 вересня 2014 р. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування істотно розширює права громадян щодо участі у справах органу місцевого самоврядування, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад. Підписання Додаткового протоколу, імплементація його в національне законодавство і практичне застосування передбачених у ньому стандартів сприятиме демократизації суспільства [13].

Зрозуміло, що ця багатопланова організаційна, законотворча, експертна та представницька робота має бути скоординована і проходити за участю зацікавлених сторін, перш за все – представників місцевих та регіональних органів влади. Масштабність роботи по входженню до європейського правового простору очевидна.

За існуючою практикою, Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами-членами взятих на себе зобов'язань.

Загалом, найбільш перспективним напрямом дій щодо втілення Хартії в українській моделі місцевого самоврядування є реалізація більшості положень чинного національного законодавства у повсякденній практиці територіальних громад.

У цій роботі слід мати на увазі, що фундаментальною причиною гальмування як із імплементацією Хартії в повному обсязі, так і зі становленням ефективного місцевого самоврядування є нерозвиненість громадян-

ського суспільства в Україні взагалі, і у кожній конкретній місцевій спільноті зокрема. Громада діє, проявляється і впливає через громадські організації, сукупність яких у кожному місті, селищі, селі складає місцеве громадянське суспільство, а також через форми прямої демократії.

Форми прямої демократії в житті територіальних громад використовуються досить рідко, як правило, з ініціативи органу місцевого самоврядування. Наприклад, ініціювання громадських слухань з актуальних питань розвитку громади (питання забудови та окультурування прирічкових смуги міста, розвиток сімейної медицини тощо) [6].

Процес реформування місцевого самоврядування потребує створення його цілісної системи, вдосконалення нормативної основи місцевого самоврядування у вигляді прийняття Муніципального кодексу України. У перспективі варто провести поетапне вивільнення місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих функцій та передати їх до рад з наступною ліквідацією останніх [17, с. 32–33].

При цьому, подальше зміцнення організаційно-правових засад місцевого самоврядування повинно здійснюватися з урахуванням:

- комплексного підходу до предмету законодавчого регулювання;
- послідовності та узгодженості законотворчої діяльності;
- апробації законотворчих розробок на практиці, їх погодження з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями;
- необхідного фінансового обґрунтування законопроектів;
- постійного наукового моніторингу, супроводженні та експертизи законотворчих розробок, проведенні законодавчих державно-правових експериментів у галузі місцевого самоврядування [6; 23, с. 356–360].

Пріоритетним напрямом державної політики має бути організація підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування.

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



- 1) дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 2) велика кількість делегованих повноважень та недосконалість їх статусу позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування фінансової та організаційно-правової самостійності;
- 3) здійснення адміністративної реформи на місцевому і регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних



повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;
4) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, у першу чергу, у судовому порядку;
5) невиконання і неімplementованість у повному обсязі у національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, громадян.

У законопроектах щодо розвитку системи місцевого самоврядування необхідно врахувати ці особливості, а при їх прийнятті доцільно піддавати міжнародній експертизі, що сприятиме наближенню українського законодавства до європейських стандартів. Експертизу слід проводити не тоді, коли закон вже ухвалено і він підписаний Главою держави. Треба залучати міжнародні структури в ході підготовки законопроектів та на стадії обговорення. Для цього мусять бути досягнуті домовленості між Дирекцією з питань співробітництва у галузі місцевої та регіональної демократії Секретаріату Ради Європи та Верховною Радою України. Практика європейських країн свідчить про необхідність проведення консультацій з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями при прийнятті важливих рішень [20, с. 132–139].

У силу того, що сьогодні в Україні продовжується здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, то однією із її головних цілей визначено децентралізацію та деконцентрацію владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

1.3. СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими