

УДК 331.024.3

**Н.М. Глевацька, доц., канд. екон. наук***Кіровоградський національний технічний університет*

## Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України

Стаття направлена на дослідження правової основи місцевого самоврядування за рубежом, теоретичних конструкції самоврядування, базових юридичні понять та категорій, які сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування, міжнародних моделей місцевого самоврядування. У статті розробляються завдання та стратегічні напрями діяльності органів місцевого самоврядування.

**міжнародні стандарти, Європейська хартія місцевого самоврядування, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, Міжнародні об'єднання органів місцевого самоврядування**

### **Постановка проблеми у загальному вигляді.**

В нескінченних дискусіях щодо темпів економічного зростання, динаміки макроекономічних показників, реалізації геостратегічних амбіцій та намірів, боротьби політико-економічних кланів та пошуку політичних компромісів з поля зору більшості політиків та дослідників, на жаль, досить часто випадає визнана Конституцією України первинна ланка суспільного організму - територіальна громада. Між тим, саме за територіальною громадою закріплено право самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом місцевого самоврядування. В усіх розвинених країнах це право підкріплюється достатніми правовими гарантіями та економічними можливостями. Міцна територіальна громада є основою демократичного ладу суспільства.

Попри прийнятий в Україні комплекс законодавчих актів, покликаних сприяти розвиткові територіальних громад та реалізації їхнього права на місцеве самоврядування, інститут останнього в Україні вкрай недосконалий і не реалізує усіх своїх потенційних можливостей. Він так і не став вагомим інструментом забезпечення демократії, стабілізації суспільно-політичного ладу і економічної ситуації. Процес створення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування знаходиться в початковому стані. Існуюча система розподілу фінансових ресурсів сприяє їхній концентрації у великих містах та окремих регіонах, внаслідок чого переважна більшість територіальних громад знаходиться у депресивному стані.

Між тим, забезпечення дійсної сталості позитивних економічних тенденцій, стійкості економічного зростання та розвитку неможливе без побудови суспільного консенсусу навколо основоположних складових економічного поступу, який забезпечуватиме легітимність та дієвість державної політики. Такий консенсус можливо сформулювати лише в разі практичного поширення результатів економічного зростання на рівень територіальних громад, становлення останніх як дієздатних суб'єктів реалізації політики економічного розвитку, інструментів максимально ефективного використання потенціалів територій, з яких, власне, і складається національний потенціал розвитку.

Залучення до активного суспільного та економічного життя територіальних громад є невід'ємною умовою побудови в Україні громадянського суспільства, що, у свою чергу, має стати обов'язковим кроком на шляху до інтеграції України у світову та європейську спільноти. Важко переоцінити актуальність вказаного завдання на тлі ініційованої політичної реформи.

Цим, передусім, обумовлена актуальність, теоретична і практична значимість даної статті, яка присвячена дослідженню міжнародних стандартів у системі місцевого самоврядування України.

#### **Аналіз досліджень і публікацій останніх років.**

Питанням народовладдя в конституційно-правовій науці України присвячено чимало досліджень та наукових публікацій. Фундаментальними у цьому напрямі, зокрема, можна назвати такі опубліковані протягом останніх років праці: монографії “Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики” за ред. проф. В.Ф.Погорілка (2001), “Референдуми в Україні: історія та сучасність” за ред. В.Ф.Погорілка і В.Л.Федоренка (2000). Питання співвідношення народовладдя та місцевого самоврядування порушувались у працях, присвячених дослідженню інституту місцевого самоврядування в Україні, зокрема, у підручнику “Муніципальне право України” за ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького (2001), у монографії О.В.Батанова “Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні” (2001), у навчальному посібнику “Міське самоврядування в Україні (муніципальне право)” за ред. П.Д.Біленчука, В.В.Кравченка, М.В.Підмогильного (2000), у монографії В.С.Куйбіди “Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні” (2001).

#### **Невирішені частини загальної проблеми.**

В той же час доводиться констатувати, що при всій різноманітності публікацій, достатньо рідкісні випадки дослідження окресленої теми в розрізі реструктуризації господарської системи, вивчення і впровадження зарубіжного досвіду в даному процесі.

#### **Цілі статті.**

Дослідити правову основу місцевого самоврядування за рубежом. Розкрити теоретичні конструкції самоврядування, базові юридичні поняття та категорії, які сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Розглянути основні правові акти, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні. Дослідити міжнародні моделі місцевого самоврядування. Окреслене дослідження спрямувати на розробку ключових завдань та стратегічних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, які спрямовані на прискорення соціально-економічного розвитку та становлення економічної демократії в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав.

Міжнародні стандарти — це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, що розробляються державами в рамках міжнародних міждержавних організацій (ММУО). На процеси розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на внутрішньодержавні й міждержавні відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх юридично обов'язковими [12].

Правову основу місцевого самоврядування України складають конституційні положення, а також норми законодавства. Далеко не в усіх країнах статус місцевого самоврядування встановлюється в Основному законі [1]. Наприклад, Конституції Данії, Норвегії не містять таких положень, хоча ці країни мають сильні традиції місцевого самоврядування. Зазвичай питання організації місцевого самоврядування тут досить детально регламентуються у спеціальних законах про міське управління, а також у деяких галузевих законодавчих актах. При цьому в одних країнах діє єдиний закон про міське управління, в інших - закони про окремі види органів самоврядування.

Федеративні держави (США, ФРН та ін.), як правило, не мають спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (штатам, землям тощо) право здійснювати законодавче регулювання місцевих питань. Багато держав мають досить високий ступінь уніфікації побудови системи місцевого самоврядування, що знаходить свій відбиток і у відповідному спеціалізованому законодавстві. В інших країнах організація місцевого самоврядування припускає різноманіття його форм. Наприклад, істотне розходження в організації місцевого самоврядування в суб'єктах федерації є в США, ФРН. При цьому в США такі розходження виявляються навіть у межах одного штату. Особливості організації місцевого самоврядування є також у міських і сільських поселеннях (комунах). Міське самоврядування, його адміністрація, апарат більш розвинені у порівнянні із сільським самоврядуванням.

Науковий потенціал самоврядницької ідеї розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять та категорій, які сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування.

В якості ідейного джерела місцевого самоврядування виступає вчення про *природне право*, яке з античних часів є найважливішою філософсько-ідеологічною течією. Суть теорії природного права має вираження в уявленнях про справедливість, що втілюються в загальнолюдських принципах свободи та рівності [3].

Визнання категорій справедливості, свободи та рівності національними законодавствами різних країн, нормами міжнародного права дозволило легалізувати загальне виборче право, можливості громадян брати участь в управлінні місцевими справами [3]. Саме з виборчими реформами пов'язана трансформація місцевої влади в XVIII – XIX ст.ст. в країнах Західної Європи. Якщо первісно ідея місцевого самоврядування мала на меті розвинути у громадян відчуття належності до однієї спільноти, то з часом вона стала застосовуватися в зв'язку з громадянськими та політичними правами і свободами людини.

Безпосередньо теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування правового ставлення громади до держави. Вся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави. Перша з відомих загальноновизнаних теорій організації місцевої влади – *теорія природних прав вільної громади* – виникла на початку XIX ст. як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами, коли центр уваги теоретиків філософії держави та права перемістився з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії та суспільної свободи. Основні витoki теорії природних прав вільної громади залучені з бельгійського та французького права. Згідно з цією теорією, поряд з трьома загальноновизнаними конституційними владами (законодавчою, виконавчою та судовою) слід визнати й четверту - громадську (комунальну або муніципальну) владу. Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає громаду.

На зміну цієї теорії прийшла *господарська (громадсько-господарська) теорія* місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалась на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами

суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив - це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування - недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме - у місцевих громадських та господарських справах. В ці місцеві справи держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні відносяться до компетенції державної влади.

Обидві теорії отримали свій розвиток у *громадській (громадівській) теорії* місцевого самоврядування. Громадська теорія бачила сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами право управляти тільки державними справами. Тобто, вона виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували свої власні інтереси. В протиставленні громадських та державних інтересів нібито полягає підстава для повної самостійності органів самоврядування. За цією теорією органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом. Однак, громадська теорія, як зазначали її критики, змішувала самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами, об'єднаннями вчених, клубами тощо). Критики цієї теорії звертали увагу на те, що існування таких об'єднань завжди має факультативний характер, а існування місцевих спільнот (територіальних громад) - обов'язковий, а звідси бачили в «діяльності самоврядних місцевих об'єднань не доповнення, а саме часткову заміну діяльності державної».

На її місце заступила *державна (державницька) теорія* місцевого самоврядування. Пік популярності цієї теорії припадає на 70-ті рр. XIX ст. На відміну від громадської, ця теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління. Будь-яке управління публічного характеру з цієї точки зору є справою державною. За цією теорією вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Всі повноваження в галузі місцевого самоврядування своїм джерелом мають державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне передачу справ на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною. Однак, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом: дозволено лише те, що передбачено законом.

Наприкінці XIX – початку XX ст. набули розповсюдження *соціал-реформістські муніципальні концепції*, зокрема теорія муніципального соціалізму. Її ідеологами виступали реформісти різних країн. Муніципальний соціалізм являв собою сукупність програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя. Першою вимогою, яка містилася в муніципальних програмах політичних партій, було наділення міської та сільської громади правами більш широкої автономії. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування. Прихильники ідеї муніципального соціалізму сподівалися шляхом послідовних реформ, зміни державного та

громадського життя без різких стрибків і потрясінь перебудувати тогочасне життя на нових підставах.

В своєму існуванні на Заході теорія і практика демократичного управління йшли пліч-о-пліч, розвиваючись та вдосконалюючись. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері викликали появу *муніципальних концепцій*, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту [12]. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє в рівній мірі інтереси усіх класів та прошарків суспільства.

Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Найважливішим джерелом муніципального права країн Європи, “квінтесенцією” загальноєвропейських принципів місцевого самоврядування є Європейська Хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі 15 жовтня 1985 року. Україна ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування у 1997 році [2].

Як сказано у преамбулі документа, держави - члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховують, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи; переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління; усвідомлюють, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади та стверджують, що з цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їхнього виконання [2].

Ще одним документом, який регулює діяльність місцевого самоврядування є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі.

В Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни [12]. Місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. Це право має здійснюватися окремими особами та представницькими органами, яких вільно обирають і періодично переобирають шляхом рівноправних загальних виборів, а їх головних виконавців слід обирати таким же чином, або призначати за участю обраних органів.

Громадські справи мають вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, які найближчі до громадян, а також її територіальними ланками – середнього або регіонального рівня, відповідно до чинного у кожній країні порядку. Місцеві органи влади повинні мати право діяти за власною ініціативою в окремо обумовлених межах і не торкатись повноважень, що вилучені з компетенції місцевих органів самоврядування. Коло основних обов'язків місцевих органів самоврядування, як і процедура зміни цих обов'язків, мають бути відображені у конституції або законі.

Надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути повною та виключною. І навіть тоді, коли центральним або регіональним органам державної влади надано конституцією або статутом право втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють з місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень. У тих випадках, коли центральні або регіональні державні структури делегують певні повноваження місцевим органам самоврядування, вони мають на власний розсуд пристосовувати виконання законів до місцевих умов. Місцеві органи влади мають розумно та ефективно поділяти право на прийняття рішень із іншими рівнями управління, що діють на місцях.

Зміни меж повноважень місцевих органів влади мають відбуватися у відповідності із законом і після консультацій з зацікавленою місцевою громадою або кількома громадами, а за необхідності – з допомогою референдуму, якщо таке передбачено статутом.

Місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень. Розподіл коштів між місцевими органами влади має в розумних пропорціях узгоджуватися з тими завданнями, що виконуються ними. Ці кошти мають надходити регулярно та періодично, з тим, щоб вони забезпечували безперервну роботу служб та відповідне фінансове планування. У разі делегування будь-яких нових повноважень здійснюється перерозподіл фінансових коштів, необхідних для виконання цих повноважень. Певна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади повинна формуватися за рахунок місцевих податків, платежів і внесків, розміри яких встановлюють ці органи. Податки, які місцеві органи влади повинні мати право збільшувати або від яких вони отримують гарантовану частку, мають носити достатньо загальний та гнучкий характер, щоб забезпечувати для місцевої влади змогу йти врівень із її зобов'язаннями. Автономія слабкіших у фінансовому відношенні місцевих органів управління потребує заходів фінансового вирівнювання. Право місцевих органів влади брати належним чином участь у розробці правил, що регулюватимуть загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, має бути чітко визначене. Надання одноразових субсидій, що призначені для фінансування спеціальних проектів або служб, має також бути визначене. Надання субсидій не може спричиняти невинуватого втручання в політику, що здійснюється місцевими органами самоврядування в межах їх компетенції.

Місцевим органам влади має бути надане право вживати юридичних засобів захисту своєї автономії в межах законів, що визначають та захищають їхні інтереси.

#### *Міжнародні об'єднання органів місцевого самоврядування [12]*

Найстарішим зі світових об'єднань органів місцевого самоврядування, що діє на міжнародній арені з 1913 року, є *Міжнародний Союз місцевих влад* (IULA). Засновано Союз у бельгійському місті Генті за участі міст царської Росії. Він займався питаннями розвитку й ведення місцевого господарства, місцевої демократії та управління. Головна мета його діяльності:

- піднесення організаційного та функціонального рівня місцевих влад та їх служб;
- підвищення добробуту громадян за допомогою більш ефективного місцевого управління;
- розширення участі громадян в місцевому самоуправлінні;
- активізація міжнародного обміну інформацією й особистих контактів між членами Союзу;
- захист інтересів місцевих влад в міжнародних урядових організаціях.

МСМВ має консультативний статус в ООН та ЮНЕСКО, а також в Раді Європи. Спілка підтримувала тісні зв'язки з ЕКОСОП, оонівським фондом допомоги дітям, з ЄЕС та іншими міжнародними структурами. МСМВ має розгалужену регіональну структуру. Його європейський підрозділ – Рада європейських муніципалітетів і регіонів об'єднує сьогодні 40 національних асоціацій органів місцевого і регіонального самоврядування європейських країн. З 2002 року членом РЄМР та МСМВ стала і Асоціація міст України та громад.

Найбільшою організацією, що займається питаннями побратимства та муніципального партнерства, є *Всесвітня Федерація споріднених міст* (ВФСМ). Одержавши своє міжнародно-правове оформлення 1957 року в м. Екс-ле-Бен (Франція), ВФСМ основною метою організації проголосила:

- Починаючи з 1963 р. Федерація щороку в останню неділю квітня проводить Всесвітній День споріднених міст;
- У 2004 р. на спільному Конгресі в Парижі організації оголосили про своє злиття та утворення нового світового об'єднання органів місцевого самоврядування – Міжнародної організації «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування».

*Моделі місцевого самоврядування [12]*

*Англосаксонська (англійська) модель*

У рамках англосаксонської моделі, яка отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. Значними повноваженнями тут наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють вагомий роль в підготовці й прийнятті окремих рішень. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється головним чином опосередковано, через центральні органи, а також суд. При аналізі місця й ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос звичайно робиться на тому, що вони є складовою частиною механізму держави.

*Континентальна (французька) модель*

В більшості країн світу, (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька модель) місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Родоначальницею є Франція, тому специфіка моделі виходить з історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун. Континентальна модель місцевого управління, як зазначив французький дослідник І.Мені, нагадує ієрархічну піраміду, по якій відбувається передача різних директив і інформації, і в рамках якої на центральні власті активно працює ціла армія агентів на місцях. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається зокрема, в передбаченій Конституцією практиці областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень.

### **Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

В Україні нині нараховується близько 12 тисяч територіальних громад, з них 437 – міст, 9,5 тис. – сіл, понад 800 – селищ [4]. На жаль, проблеми розвитку місцевого самоврядування досить рідко здобувають широкий розголос і належну увагу з боку засобів масової інформації, не посідають помітного місця у виступах переважної більшості політиків. І це не викликає подиву, адже, з одного боку, місцеві ресурси здебільшого мають надто локальний характер та, як правило, не становлять особливого інтересу як для провідних “олігархічних” економічних угруповань, так і для державної виконавчої влади, орієнтованої на поліпшення “усереднених” макроекономічних показників. З іншого боку, зміцнення незалежності територіальних громад, а відтак - виникнення альтернативних (навіть у місцевих масштабах) центрів прийняття рішень, становить неабияку небезпеку для існуючої “олігархічної” політико-економічної моделі. Між тим, історія свідчить, що успішний капіталізм європейського зразка сформувався саме у боротьбі місцевих громад із середньовічним феодалізмом.

Фундаментальною перепорою на шляху розвитку економічної демократії в Україні є несформованість самої територіальної громади як носія корпоративного інтересу. Зарубіжні фахівці як невід’ємні ознаки територіальної громади відзначають:

- усвідомлення її членами своєї єдності та належності до єдиного співтовариства;
- можливість дії членів громади на *корпоративній основі*;
- *взаємозалежність* частин співтовариства – територіальної громади;
- *поділ праці* між членами громади.

Власне, проблема місцевого самоврядування в Україні лежить у сфері слабкої вираженості самої бази територіального корпоративного інтересу, тобто фрагментарності локальної економічної системи. Згідно з теорією, таким спільним інтересом має стати спільне життєзабезпечення та самостійне вирішення питань місцевого значення. Між тим, фрагментарність локальних економічних систем впливає з фрагментарності економічної системи України загалом. Пошук засобів виживання часто здійснюється членами громади за межами її території, що індивідуалізує інтереси виживання та перешкоджає формуванню територіального корпоративного інтересу в середовищі населення. Не слід забувати й про негативний історичний досвід, який засвідчує несталість територіальних громад в історичній перспективі, що перешкоджало передачі традицій та “духу” територіального корпоративізму. Фрагментарність та обмеженість внутрішнього ринку, значна успадкована та надбана за роки реформ територіальна диференціація часто підривають основи єдності територіальних інтересів і в бізнесовому середовищі.

Між тим, в останні роки спостерігається зміцнення ваги регіональних економічних угруповань, орієнтованих насамперед на виробництво товарів народного споживання та побутове обслуговування. Збільшення доходів населення сприяло підвищенню його платоспроможного попиту і підйому підприємств, орієнтованих на споживчий ринок, у першу чергу - харчової і легкої промисловості та торгівлі і сфери послуг. Специфіка цих галузей полягає в їхній досить чіткій прив’язці до інфраструктури окремих регіонів. Тому на регіональному рівні сформувалися власні моделі виживання і розвитку, які базуються на використанні місцевого ресурсного потенціалу й економіко-географічних особливостей територій. Місцеві економічні уклади, що склалися під адміністративно-управлінською “парасолькою”, підтримуються значною мірою завдяки зусиллям представників державної виконавчої влади, а в деяких випадках – і органів місцевого самоврядування. Такі групи можна розглядати як потенційне підґрунтя для формування вельми дієвого територіального корпоративного інтересу.



Територіальна громада є досить специфічним суспільним інститутом, належність до якого визначається для членів громади самим фактом проживання на певній території. Проте, згідно з інституційною теорією, суспільний інститут виникає та набуває поширення тоді, коли за допомогою його існування стає можливим знизити “трансакційні витрати”, або витрати на забезпечення взаємодії членів суспільства між собою, тобто коли дезінтегрованість членів громади надалі стає на заваді їхньому ефективному існуванню. Отже, *перетворення сукупності осіб, які проживають на певній території, на реально діючий інститут територіальної громади можливе лише шляхом концептуалізації та розвитку спільних цілей та діяльності*. В іншому випадку інституціоналізація територіальної громади та формування відповідного органу місцевого самоврядування матимуть суто формальний характер, а відтак легко потраплятимуть під узурпування представниками окремої локальної групи корпоративних інтересів, що зводить нанівець місцеве самоврядування як основу економічної демократії, слугуючи поширенням на локальному рівні “олігархічної” політико-економічної моделі.

Таким чином, без створення міцного економічного фундаменту місцевого самоврядування, розвитку ефективних організаційних засад його реалізації законодавчі норми, навіть розроблені за найбільш сучасними зразками, не можуть бути впроваджені. Відтак, нагальним завданням муніципальної реформи є створення правових, економічних та організаційних умов, які найліпшим чином сприяли б активізації потенціалу місцевого самоврядування, його перетворенню на провідний чинник надання нової якості державотворенню в Україні.

## Список літератури

1. Конституція України. – Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – Ст.14.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування.
3. Муніципальне право України. – К.: 2001. – С.315-348.
4. Вісник Асоціації міст України та громад/ видання Асоціації міст України та громад.-К.: 2006. -№№ 20-25.
5. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. – К.: 2003.
6. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. –К.: 2001.
7. Воронкова Г.В. Муніципальний менеджмент. – К.: 2004.
8. Основи демократії: Навчальний посібник/ За ред. А. Колодій. – К.: 2002. – С. 281 – 320.
9. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні// Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С.195-199.
10. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування // Муніципальне право України: Підручник/ За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2001.- С.85-114.
11. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів.: Літопис. – 2001.
12. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України: Підручник/ За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С.315-348.
13. Батанов О.В. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001.

Статья направлена на исследование правовой основы местного самоуправления зарубежья, теоретических конструкций самоуправления, базовых юридических понятий и категорий, которые способствуют оформлению соответственных теорий местного самоуправления, международных моделей местного самоуправления. Разработать задания и стратегические направления деятельности органов местного самоуправления.

The article is directed on study of the legal base of the local home rule foreign, theoretical design of the home rule, base legal notion and category, which promote the registration correponding theory local home rule, international models of the local home rule. Develop the tasks and strategic directions to activity organ local home rule.

*Одержано 18.05.09*