

The attention is also drawn to the fact that the progress in scientific research, scientific development of this subject may be observed. In addition to the classical presentation of issues of the protection's peaceful forms are increasingly beginning to be explored, as well as the other protective activities of the people. In some cases, attempts to distinguish protective forms of non-peaceful activities from crime are being done.

The author comes to the conclusion that the protection activity of people may be characterized by some general and special features, which makes it possible to provide the authors' definition of the term «protection activity of the people».

Keywords: *the direct exercise of power by the people, people's sovereignty, government by the people.*

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 342.553(4-6ЕС)(045)

Ю. В. Бойко, О. Б. Циклаурі

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються актуальні питання реформування місцевого самоврядування в країнах-членах ЄС. Зі вступом до Європейського Союзу перед Україною постає складне завдання щодо проведення важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування. На засадах аналізу результативності проведених реформ європейських країн та виявлених проблем визначено пропозиції щодо подальшої модернізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Зроблено висновок про те, що результати проведення широкого комплексу заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування не можливі без формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та регіональному рівнях з утворенням відповідних інститутів; оптимізації чинної моделі територіальної організації влади; запровадження механізмів демократії на місцях та приведення їх у відповідність до європейських і світових стандартів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *реформа місцевого самоврядування, структурні реформи, функціональні реформи, організаційні реформи, фінансові реформи, демократизація, децентралізація, субсидіарність, транскордонне співробітництво.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є найважливішою ланкою публічної влади, що доповнює і зміцнює державну владу, але за своєю природою є незалежним інститутом. В силу того, що воно найбільш наближене до населення,

місцеве самоврядування здатне значно більш повною мірою забезпечувати реалізацію потреб громадян, які мешкають на конкретній території, порівняно з іншими формами публічної влади.

У цьому зв'язку сьогодні особливої актуальності набуває дослідження різних аспектів розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті їх порівняльного аналізу з тенденціями розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах і, насамперед, у країнах-членах Європейського Союзу. Застосування позитивного досвіду реалізації Європейської Хартії місцевого самоврядування в національній практиці дасть змогу досягти ґрунтовних і суттєвих змін у сфері місцевого самоврядування, підвищити роль органів місцевого самоврядування на основі принципу інституційної організації держави і суспільства.

Метою даної роботи є обґрунтування впровадження європейського досвіду організації місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у контексті реформування муніципальної влади на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання застосування зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування, визначення його особливостей, проблем розподілу повноважень між інституціями державного, регіонального, місцевого рівнів у процесі децентралізації висвітлили у працях такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, В. Мамонова, Н. Нижник, М. Пухтинський, С. Телешун, А. Чемерис, Ю. Шаров, Ю. Шемчушенко, О. Яцунська та інші.

Варто зазначити, що аналіз робіт відомих вітчизняних та зарубіжних дослідників допоміг простежити організацію сучасних моделей місцевого самоврядування, а також виявити основні тенденції реформування місцевого самоврядування. Однак, в умовах державотворення України досі спостерігається відсутність комплексних робіт у галузі муніципального права, присвячених впливу саме інтеграційних процесів європейських стандартів місцевого самоврядування у процес муніципального реформування влади.

Виклад основного матеріалу. Обґрунтувати об'єктивність муніципальної реформи в Україні неможливо без чіткого усвідомлення ступеня важливості змін які повинна зазнати діюча система місцевого самоврядування, основних негативних наслідків існуючих в її структурі, та глибини сутності необхідних перетворень. Саме вибір Україною європейського вектора розвитку української держави вимагає побудови нової системи організації публічної влади на місцях, що має стати гаслом проведення докорінної реформи місцевого самоврядування на основі фундаментальних принципів, таких як демократизм, децентралізація та субсидіарність.

Проведення в Україні широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою, повинно відбуватися на засадах та принципах європейського стандарту. Використання європейських правових стандартів побудови місцевого самоврядування, що прийняті і застосовуються у країнах Європи, можуть бути використані для впровадження найбільш прийнятної моделі місцевого самоврядування в Україні [1, с. 386].

При розкритті міжнародних стандартів місцевого самоврядування варто звернути увагу на стандарти країн-членів ЄС. 07 лютого 1992 року в Маастрихті було підписано Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір), який був односторонньо ратифікований всіма державами-членами Європейських співтовариств і 01 листопада 1993 р. вступив в силу. Як стверджує Ю. О. Волошин, європейська міждержавна інтеграція, активно заглиблюючись після прийняття Єдиного європейського акту і Маастрихтських угод, спричинила багатогранні і комплексні конституційні і муніципальні реформи децентралізації і деконцентрації владних повноважень центральних органів виконавчої влади держав-членів ЄС, які привели до

регіоналізації вказаних повноважень. Такі реформи не лише зумовили зміцнення інститутів локальної демократії в державах-членах ЄС, а також вплинули на муніципальні системи в країнах-кандидатах на вступ в ЄС [2, с. 46].

Беручи до уваги безпосередньо досвід реформування місцевого самоврядування зарубіжних країнах в літературі пропонуються кілька класифікацій муніципальних реформ за способами їх проведення. В залежності від їх основного змісту можна виділити функціональні, процедурні та структурні реформи [3, с. 60]. Така класифікація була запропонована українськими дослідниками В. В. Кравченко та М. В. Пітциком, які вважають, що сучасні муніципальні реформи характеризуються проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування.

1. Структурні реформи мають а меті організацію відносин між різними рівнями місцевого управління. До таких належать територіальні реформи місцевих одиниць, а також визначення регіонального рівня управління.

2. Функціональні реформи спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними рівнями управління. Такі реформи найчастіше зв'язувалися з поняттями централізації і децентралізації. Ці поняття, у свою чергу, включають ступінь свободи, яку органи місцевого самоврядування мають в унітарній державі або в суб'єкті федерації.

Функціональні реформи ведуть до перерозподілу прав, обов'язків, компетенції, відповідальності і найчастіше здійснюються на законодавчому рівні. Ці реформи завжди супроводжуються перерозподілом фінансових ресурсів, що відпускаються державою на потреби місцевого управління з центрального бюджету і місцевих надходжень.

3. Організаційні реформи стосуються внутрішньої організації органів влади і управління на місцях. Такі реформи зачіпають відносини між місцевими представницькими установами та виконавчими органами.

4. Фінансові реформи передбачають збільшення обсягів власних ресурсів в розпорядженні муніципальних влад для ефективного впровадження програм розвитку регіоні у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Всі перераховані вище види реформ в більшій або меншій мірі торкнулися значного числа країн-членів ЄС.

Так, після підписання Маастрихтського договору намітились **структурні реформи**, які пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також запровадженням самоврядування на регіональному рівні.

Серед характерних рис зазначених реформи виокремлюють наступні:

1) структурні реформи носять комплексний характер, що стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також запровадженням самоврядування на регіональному рівні;

2) у процесі структурних реформ на зміну класичним управлінським вертикалям приходять децентралізоване і деконцентроване управління;

3) надання публічних послуг покладається на децентралізовані установи, які, використовуючи ринкові механізми, більш ефективно, ніж традиційні державні структури, працюють із споживачами таких послуг – громадянами і юридичними особами.

Найбільш прийнятним прикладом структурних реформ для України може слугувати досвід Польської Республіки, яка у 1989 році здійснила адміністративну та

адміністративно-територіальну реформи. Вони проходили у кілька етапів:

- I. Відродження самоврядування на рівні гмін (1989 р.);
- II. Прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 8.03.1990 р.;
- III. Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994–1996 р р.);
- IV. Реформа адміністративно-територіального устрою (1998–1999 р р.) [4, с. 18].

Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ. У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади. А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці Республіки Польща становить самоврядну громаду (територіальний колектив); місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність [5].

Важливим напрямом реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в країнах-членах ЄС. Проміжний рівень урядування зміцнювався для розв'язання проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг. Він давав змогу приймати рішення та здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади), а також слугував ефективним інструментом для просторового територіального планування тощо [6, с. 644].

Так суттєві зміни, здійснені в Португалії і деяких інших європейських країнах в кінці ХХ ст. передбачали формування третього рівня територіальної організації. Для деяких держав тривірневий адміністративно-територіальний розподіл є традиційним, але в більшості випадків створення нових крупних територіальних одиниць пов'язане низкою сучасних чинників. По-перше, старі адміністративно-територіальні одиниці виявилися дуже маленькими для ефективного економічного планування, яке стає важливим аспектом діяльності держави з 1950-х р р. майже у всіх країнах. По-друге, в результаті децентралізації влади створені раніше штучні територіальні одиниці (департаменти, райони, провінції) отримали право на самоврядування. В зазначених умовах держава часто прагне створити крупніші територіальні утворення для контролю над самоврядними територіями і координації їх діяльності. Нарешті, в країнах Західної Європи створення регіонального рівня територіальної організації стимулюється втручанням наднаціональних органів Європейського союзу (і, раніше, Європейського співтовариства). Багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, що відповідають певним географічним характеристикам. У результаті створюються нові територіальні одиниці: регіони в Португалії, Франції, Італії, а також периферії в Греції і управлінські округи в землях ФРН.

Аналіз основних законів європейських держав дозволяє визначити декілька рис конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

1. Щодо формально-юридичного закріплення конституційно-правових норм у тексті основного закону.

Конституційно-правові норми, присвячені регулюванню відносин адміністративно-територіального устрою, можуть:

а) виокремлюватися у спеціальний розділ основного закону (конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. (Частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (Глава V «Регіони, провінції, комуни»), Королівства Іспанія від 27 грудня 1978 р. (Розділ 8. «Про територіальний устрій держави»);

б) включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: конституції Швеції (Форма правління. Прийнята 27.02.1974 р. (Глава 1. «Основи

державного ладу)), Латвійської Республіки від 15.02.1922 р. (Частина I. «Загальні положення»); Угорщини від 25 квітня 2011 р.);

в) міститися у розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі від 17.10.1992 р. (Глава 5. «Місцеве самоврядування»); Французької Республіки 04.10.1958 р. (Розділ XII. «Про територіальні колективи»), Хорватії від 22.12.1990 р. (Розділ VI. «Організація місцевого самоврядування та управління»); Словаччини від 01.09.1992 р. (Частина четверта. «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (Розділ 7. «Місцеве самоврядування»); Естонії від 28.06.1992 р. (Глава 14. «Місцеве самоврядування»); Болгарії від 12.07.1991 р. (Глава 7. «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»); Македонії від 17.11.1991 р. («V. Місцеве самоврядування»); Молдови від 29.06.1994 р. (Глава VIII. «Публічне управління»).

Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як в розділах щодо загальних положень, так і організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії від 23.12.1991 р. (Частина I. «Вступ» та Частина V. «Самоврядування»); Конституція Литви від 25.10.1992 р. (Глава I. «Литовська держава» та Глава X. «Місцеве самоврядування та управління»).

2. Щодо закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць.

Ступінь деталізації правового регулювання системи адміністративно-територіальних одиниць застосовується різний:

а) поіменний перелік адміністративно-територіальних одиниць, як правило, на конституційному рівні не визначається, оскільки це консервує таку систему та ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць. Виняток становлять конституції окремих держав, що закріплюють окремі адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, які утворюють так званий «каркас» адміністративно-територіального устрою (конституції Французької Республіки, Італійської Республіки, Бельгії, Конституція Австрійської Республіки. Федеративний конституційний закон від 10.11.1920 р.);

б) визначаються види адміністративно-територіальних одиниць та окремі елементи їх правового статусу (конституції Італійської Республіки, Королівства Іспанія, Угорщини, Бельгії, Португальської Республіки, Королівства Нідерланди);

в) виокремлюються лише основні адміністративно-територіальні одиниці та встановлюються відсилочні до спеціального закону норми, яким можуть встановлюватися й інші види адміністративно-територіальних одиниць (конституції Французької Республіки, Польщі, Чехії, Болгарії, Молдови, Фінляндії, Естонії, Литви, Словаччини).

3. Щодо конституційно-правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів відносин адміністративно-територіального устрою.

Конституційна регламентація порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звужений характер:

а) закріплюючи окремі загального характеру вимоги, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць, в процедурно-процесуальних аспектах відсилає до спеціального закону (конституції Французької Республіки, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії);

б) встановлюються критерії та порядок формування та реорганізації адміністративно-територіальних одиниць (Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина) [7, с. 48].

Оновлення конституційно-правового регулювання стало запорукою ефективності реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний Закон заклав необхідні основи територіальної організації влади.

Досвід зарубіжних держав вказує на проведення **функціональних реформ**, які включають в себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування.

Характерними рисами зазначених реформ є:

1) спрямованість на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічної влади на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності;

2) розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування;

3) їх проведення здійснювалося одночасно із структурними реформами.

Так, процес децентралізації у Франції почався 2003 року, після проведення конституційної реформи, що закріпила децентралізовану організацію Франції і принцип самоврядування територіальних утворень, і була продовжена передачею нових повноважень [8].

Передача повноважень територіальним утворенням проводиться відповідно до двох принципів:

1. Принцип «блоку повноважень» передбачає надання власних (виняткових) повноважень територіальним утворенням за окремими сферами діяльності. Так, наприклад, у сфері управління освітніми установами регіон був наділений повноваженнями по управлінню ліцеями, департамент – коледжами і комуни – початковими школами.

2. Окрім передачі «блоків повноважень», держава наділила кожний тип територіальних утворень «загальними повноваженнями». На ділі це означає, що кожна територіальна освіта може перейняти на себе будь-які повноваження по питаннях, що знаходяться у сфері його ведення. Так, комуна відповідає за «питання місцевого значення». Саме виходячи з цього принципу деякі питання (наприклад, у сфері культури) можуть знаходитися в спільному веденні територіальних утворень декількох рівнів.

Але передача повноважень територіальним утворенням не стала б справжньою децентралізацією без гарантії самостійного управління територіальних утворень. Саме на основі цього принципу територіальні утворення управляються самостійно, без нагляду як з боку держави, так і з боку іншої територіальної освіти. Саме тому принцип самоврядності, зафіксований в ст. 72 Конституції, є основою процесу децентралізації [9]. Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування.

Конституційна реформа Італії 2001 року сприяла децентралізації щоб в свою чергу посилити:

1) стабільність місцевого управління (прямі вибори мера, президентів провінцій (1993 р.) і президентів регіонів (2000 р.));

2) фінансову незалежність місцевого управління («фіскальний федералізм») передача фінансових повноважень держави місцевим органам самоврядування в питаннях збору місцевих податків або участі в стягуванні основних державних податків (ПДВ, податок на доходи));

3) автономію місцевих і регіональних органів влади (свобода у встановлення своїх норм для функціонування місцевих структур і для регламентації їх адміністративної діяльності) [10].

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947 р. (у редакції

Конституційного закону № 3 від 18.10.2001 р.) комуни (громади, іт. Comuni, англ. Municipalities), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають адміністративно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, встановлюючи при цьому сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції (ст. 117). В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118).

Проаналізувавши положення Конституції Італії, доходимо висновку, що для організації самоврядування у цій державі застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене вище конституційне положення – «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5) [11].

Організаційні реформи – зміна внутрішньої структури територіальних одиниць – здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади.

Характерні риси таких реформ полягають у наступному:

- 1) розширення участі громадськості у прийнятті рішень;
- 2) посилення ролі мерів і рад;
- 3) надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру;
- 4) запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації.

Зміст розпочатої у Великій Британії в 1996 р. та проведеної до 2000-х років реформи місцевого самоврядування зводиться до того, щоб:

- 1) виділити з території Графств міста з прилеглими територіями;
- 2) на основі виділених міських територій формуються нові одиниці – Унітарні утворення зі своїми органами МС Унітарними Радами, повноваженнями, ресурсами, при цьому нові одиниці займають лише частину території країни, на решті території продовжує діяти стара система: Графство – Округ;
- 3) в останніх 34 Графствах реальні адміністративні функції і повноваження МС передаються Округам (територіальна основа – виборчі округи);
- 4) таким чином, традиційні Графства залишаються в основному на карті, в цілому задумана двурівнева система місцевого самоврядування, замість існуючої тривірневої;
- 5) місто Лондон утворює самостійну одиницю зі своїми органами місцевого самоврядування (всенародно обираються Асамблея Великого Лондона, що складається з 25 осіб і Мера) і повноваженнями: соціально-економічне планування, транспорт, поліція та ін. Лондон в свою чергу ділиться на Округи;
- 6) Низова територіально-адміністративна одиниця в Англії – Прихід (запозичено від церковної організації населення) або Міська Рада (town council). Прихід відповідає Селища/ Маленькому місту з прилеглою територією [12].

Особливістю є те, що на місцевому рівні поділ влади на представницькі і виконавчі органи відсутні (що, загалом, не порушує основних принципів, визначених Європейською Хартією місцевого самоврядування»).

Скасовуються так звані комітети по стандартам з функціями нагляду за діяльністю депутатів місцевих рад. Натомість вводиться закон, що встановлює

кримінальну відповідальність муніципальних депутатів за приховування власних інтересів і зловживання повноваженнями [13, с. 177].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах – **фінансові реформи**, які зазвичай включали збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами.

З метою посилення фінансової самостійності, в наслідок проведення реформи місцевого самоврядування, в Данії було впроваджено: а) високий рівень самофінансування; б) зменшення кількості цільових субсидій; в) більше економічних обов'язків і більш тісний зв'язок між компетенцією і економічною відповідальністю; г) зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності

У Франції основною метою реформи було надання децентралізованим рівням управління високого ступеню автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад [14, с. 55].

Реформуванні системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин повинно базуватися на «європеїзації» місцевих бюджетів України. Європеїзація розглядається як визначальний процес, який спроможний втілити якісні зміни в політичній системі та економічному житті. Інституційна європеїзація, зосереджена насамперед на органах державного управління та їх інституціях в бюджетній системі, має здійснюватись на основі нормативного підходу шляхом прийняття сукупності спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання країнами, які прагнуть стати членами ЄС. Україна вже почала впроваджувати законодавство ЄС у бюджетній сфері з урахуванням зобов'язань, узятих на себе стосовно реалізації умов щодо повноважень органів місцевого самоврядування, розширення можливостей транскордонного співробітництва, впровадження програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами тощо. Важливо скористатись інструментами, запропонованими ЄС, з метою зміцнення інституційного потенціалу та приведення засад діяльності фіскальних інститутів у відповідність з європейськими стандартами [15, с. 18].

Здійснено перші кроки до реформ у бюджетно-податковій сфері «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (реєстр. № 5078 від 15.09.2014 р.), який встановлює новий порядок бюджетних правовідносин, в основі якого: децентралізація фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення прибуткової частини місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотка) окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами тощо.

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Формування системи місцевого самоврядування в Україні та його правових основ відбувається з великими труднощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. І серед них слід назвати, з одного боку, неузгодженість, несистематизованість, неповноту і непослідовність законодавства про місцеве самоврядування, а, з іншого, проблем в його практичному застосуванні.

Одним із шляхів муніципальної реформи в Україні є розвиток транскордонного співробітництва на локальному рівні шляхом перерозподілу компетенції та розширення можливостей саме представників місцевого самоврядування. Аналіз стану правового регулювання регламентації транскордонного співробітництва, свідчить про те, що законодавство в зазначеній сфері потребує подальшого вдосконалення, а також більш активних та своєчасних дій з боку органів державної влади, щодо забезпечення реальних, дієвих і ефективних механізмів реалізації транскордонного співробітництва, з

урахуванням інтересів всіх суб'єктів. Особливу увагу звернувши на таких суб'єктів транскордонного співробітництва як територіальні громади, які мають прерогативну компетенцію щодо вирішення окремих питань у цій сфері, які в Україні, на відміну від європейського сучасного досвіду, наділені значно меншою компетенцією, ніж органи державної влади.

Висновки. Реформування місцевого самоврядування пов'язане з цілим комплексом заходів та передбачає оновлення законодавчої бази, зокрема:

– визначення обгрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

– розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг;

– активізації транскордонного співробітництва, як важливої складової міжнародної правоздатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, удосконалення теоретичних засад та розробка методичних рекомендацій щодо його розвитку на локальному рівні;

– максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя та ін.

Таким чином, проведення широкого комплексу заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, без реалізації державної політики щодо децентралізації та деконцентрації владних повноважень неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України.

Список використаної літератури

1. Демченко І. С. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування / І. С. Демченко // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2011. - № 988. – С. 386–390.
2. Федерализм и регионализм : приоритеты XXI века : матер. 3-й междунар. науч. конф. (г. Владикавказ, 23-24 сентября 2011 г.) / под общей редакцией М. А. Миндзаева. Владикавказ : Владикавказский институт управления, 2011. – С. 46–49.
3. Штатина М. А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М. А. Штатина // Административная реформа в России. – М. : Контракт – Инфра-М, 2006. – С. 60–64.
4. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін. – К. : Софія, 2012. – 128 с.
5. Конституція Республіки Польща (1997 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
6. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матер. та док. / М. О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.

7. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / редкол. Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с.
8. Конституція Французької Республіки (1958 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> .
9. Фурши К. Межмуниципальное сотрудничество во Франции : выступл. в России, май, 2010 г. [Электронный ресурс] / К. Фурши // Service Public. – Режим доступа : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
10. Проект «Административная реформа» EuropeAid 113768/D/SV/RU [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.bassanini.it/public/BassaniniRiformaStato_vers_russa.pdf
11. The Constitution of the Italian Republic [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
12. State government in Scotland, Ulster and Wales [Electronic resource] : Parliament Acts, 1999–2003. – Mode of access: <http://www.scottish.parliament.uk>
13. Local Government Act. 1972 [Electronic resource] // Local Government (administration) in foreign countries. – Ed. by A. S. Prudnikov. - М. : Unity, 2007. - Mode of access : <http://www.scottish.parliament.uk> (official site).
14. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування : наук. доп. / І. І. Бодрова, П. М. Любченко; редкол. : С. Г. Серьогіна (голов. ред.), І. В. Яковюк (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Оберіг, 2012. – 62 с.
15. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2014 р.

Y. V. Boyko, O. B. Tsyklauri

EUROPEAN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE

The article deals with current issues of local self-government reform in the EU Member States. With the accession to the European Union in front of Ukraine there is a difficult task concerning the important structural, functional and organizational reforms of systems of the local authorities organization. These reforms relate to different territorial levels of government, they touch on the relationship of local and central authorities, of different levels of the local and regional government and self-government. On the principles of the analysis of the productivity of carried-out reforms in European countries and revealed problems, proposals for further modernization and development of local self-government in Ukraine are defined.

It is concluded that the results of broad package of measures aimed at reforming the local self-government aren't possible without the formation of full-fledged effective self-government at the basic, district and regional levels with formation of the relevant institutes; optimization of the existing model of the territorial organization of the power; implementation of the mechanisms of local democracy and their reductions in compliance with the European and international standards of local self-government.

The noted reforming is connected with a complex of actions, such as:

the definition of a reasonable territorial basis for activity of local self-governments and executive authorities;

the establishment of appropriate material, financial and organizational conditions for ensuring implementation of their own and delegated powers;

the separation of powers in the system of local self-government and executive authorities at different levels of administrative-territorial device by the principle of

subsidiarity, and also between the executive authorities and local self-government on the principles of decentralization of the power;

the input of the mechanism of the state control over the compliance of the Constitution and laws of Ukraine, decisions of local self-governments and quality of providing public services to the population;

the activation of cross-border cooperation, as an important component of the international legal capacity of territorial communities and local self-governments, improvements of the theoretical principles and development of methodical recommendations concerning its development at the local level;

the maximum involvement of the population to adoption of administrative decisions, assistance to development of direct democracy forms, etc.

Keywords: *reform of local self-government, structural reforms, functional reforms, organizational reforms, financial reforms, democratization, decentralization, subsidiarity, cross-border cooperation.*

УДК 352.07:342.553(045)

О. М. Горащенко

ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА ПОЛІТИКИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються конституційно-правові питання визначення місця та ролі органів інституційної підтримки муніципальної та регіональної політики глави держави в питаннях становленні та розвитку місцевого самоврядування та імплементації європейських стандартів локальної демократії у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції.

Як глава держави, Президент України є найвищою посадовою особою в країні. Саме тому він наділяється повноваженнями виступати від імені України як у внутрішньому житті країни так і в міжнародних відносинах. Положення Конституції призводять до висновку, що Президент України є найвищою посадовою особою Української держави, яка має забезпечувати цілісність держави. При цьому будь-яка сучасна європейська держава є досить децентралізованою, що знаходить свій прояв у зміцненні інституту територіальних громад та здійснюваного від їх імені та в їх інтересах місцевого самоврядування, з метою, у тому числі, найповнішого забезпечення муніципальних прав членів відповідних територіальних громад.

Вказується, що на сучасному етапі правового розвитку інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність та діяльність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, заснування та подальшу координацію діяльності яких здійснює глава держави в межах своєї компетенції з метою запровадження основ президентської муніципальної політики в Україні та забезпечення постійних комунікаційних зв'язків Президента України з місцевим самоврядуванням.

Ключові слова: *Президент України, глава держави, місцеве самоврядування, допоміжні органи, інституційна підтримка, локальна демократія.*

Постановка проблеми. Інституційна підтримка політики Президента України щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування – це взаємоузгоджена сукупність консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб,