

СЕРІЯ «НАУКОВІ ДОПОВІДІ»

М. О. ПЕТРИШИНА, О. О. ПЕТРИШИН

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ  
СТАНДАРТИ  
У СФЕРІ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО  
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Серія «Наукові доповіді»*

**М. О. ПЕТРИШИНА, О. О. ПЕТРИШИН**

**Міжнародно-правові  
стандарти у сфері місцевого  
самоврядування**

Харків  
«Право»  
2016

УДК 352.07:341  
ББК 67.301+67.5  
ПЗ0

*Рекомендовано до друку вченою радою  
НДІ Державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України (протокол № 4 від 27.04.2016 р.)*

**Рецензенти:**

*О. П. Євсєєв* – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

*І. В. Яковюк* – доктор юридичних наук, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Петришина М. О.**

ПЗ0 Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування / М. О. Петришина, О. О. Петришин. – Х. : Право, 2016. – 44 с. – (Серія «Наукові доповіді»).

ISBN 978-966-937-013-6

У науковій доповіді досліджено міжнародний досвід правового регулювання організації та функціонування місцевого самоврядування, подальше застосування якого має посприяти вдосконаленню місцевого самоврядування в Україні. Приведено перелік та проаналізовано ключові акти системи міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування. Аргументовано, що саме реалізація міжнародних стандартів місцевого самоврядування має стати базисом та орієнтиром для проведення комплексу реформ, що включає модернізацію системи державного управління, децентралізацію державної влади, забезпечення функціонування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування в нашій державі тощо. В даному дослідженні, поряд з іншими актами, розкривається визначальна роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади, визначаються особливості правового регулювання організації та функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, а також чітко визначаються основні тенденції його розвитку в зарубіжних країнах.

УДК 352.07:341  
ББК 67.301+67.5

ISBN 978-966-937-013-6

© Петришина М. О., Петришин О. О.,  
2016  
© Видавництво «Право», 2016

NATIONAL ACADEMY OF LAW SCIENCES OF UKRAINE  
SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTE OF STATE BUILDING  
AND LOCAL GOVERNMENT

*Scientific reports series*

**M. PETRYSHYNA, O. PETRYSHYN**

**INTERNATIONAL LEGAL  
STANDARDS IN LOCAL  
SELF-GOVERNMENT**

Kharkiv  
Pravo  
2016

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
1. Система міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування.....	6
2. Роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади: проблеми імплементації її принципів до національного законодавства.....	12
3. Правове регулювання та особливості функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.....	17
4. Основні тенденції розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.....	27
ВИСНОВКИ.....	35
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	36

## ===== Вступ

Упродовж тривалого історичного періоду утверджується місцеве самоврядування як специфічна форма реалізації публічної влади, система політико-правових цінностей, яка заснована на принципах оптимальної організації влади, що здатна забезпечувати ефективне вирішення питань місцевого значення. Серед них чільне місце посідають органи місцевого самоврядування, які, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, є основним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій, виразником інтересів членів територіальних спільнот.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з пріоритетом прав людини уможливується зі становленням і розвитком місцевого самоврядування. При цьому проведенню певних перетворень повинно передувати прийняття правових актів, а також здійснення відповідних досліджень у сфері місцевого самоврядування, вивчення досвіду інших держав з означеної проблематики.

Метою даного дослідження є вивчення та аналіз міжнародного досвіду організації місцевого самоврядування, подальше застосування якого може посприяти вдосконаленню організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Для досягнення мети були визначені основні завдання цієї роботи: 1) розглянути систему міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, проаналізувати ступінь їх втілення у законодавство України та визначити їх можливі перспективи; 2) визначити роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади, а також проаналізувати проблеми імплементації її принципів до національного законодавства; 3) встановити особливості правового регулювання та функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах; 4) визначити основні тенденції розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

## **1. Система міжнародно-правових стандартів у сфері місцевого самоврядування**

Становлення та розвиток місцевого самоврядування – це тривалий і складний процес для будь-якої держави, на перебіг якого впливають історичні та національні чинники, різний рівень економічного та соціального розвитку, особливості національних правових систем тощо. Проте, не зважаючи на це, європейські країни керуються одними й тими самими цінностями, які внаслідок свого загального визнання стали європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування.

Саме європейські стандарти місцевого самоврядування мають стати базисом та орієнтиром для проведення комплексу реформ, що включає модернізацію системи державного управління, децентралізацію державної влади, функціонування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування. Враховуючи зазначене, необхідно виокремити основні міжнародні договори та угоди, що становлять європейські стандарти місцевого самоврядування, проаналізувати ступінь їх імплементації у законодавство України та визначити їх можливі перспективи.

Починаючи з середини XIX століття європейський простір характеризується стрімкими інтеграційними процесами і, як наслідок, прийняттям особливої групи міжнародно-правових норм, основною метою яких є формування уніфікованого внутрішньодержавного законодавства держав Європи. Так, Рада Європи – міжнародна організація, що об'єднує всі країни Європи, проголосила своєю метою досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, а також сприяння їх економічному та соціальному прогресу [1]. Серед інших було проголошено принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні держави Європи [2]. На виконання вищевказаних принципів під егідою Ради Європи було прийнято значну кількість документів, які містять правові стандарти, у тому числі у сфері місцевого самоврядування.

Першим таким документом стала Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними об'єднаннями

або властями від 21 травня 1980 р. [3] (далі – Мадридська конвенція 1980 р.). Транскордонне співробітництво сфокусовано, насамперед, на співпрацю суміжних регіонів, територій сусідніх країн, які мають спільні кордони. Наявність спільних кордонів є принципово важливою умовою для розвитку транскордонного співробітництва сусідніх територій [4, с. 71]. Транскордонне співробітництво спрямоване на подолання негативних аспектів існування кордонів та має на меті полегшення умов життя населення. Станом на квітень 2016 р. Мадридська конвенція 1980 р. набрала чинності у 39 країнах Європи. Україна приєдналася до цієї конвенції у 1993 р. [5], що відбулося до вступу України до Ради Європи.

Наведене є визнанням потенційних можливостей України як європейської держави, що обрала демократичний шлях розвитку та готова брати участь в європейських інтеграційних процесах.

До Мадридської конвенції 1980 р. було підписано три додаткові протоколи. Два з них були підписані та ратифіковані Україною [6]. Останній протокол (№3) до Мадридської конвенції стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [7], було підписано 16 листопада 2009 р. Зазначений протокол надає додаткові інституційні можливості для реалізації та поліпшення міжрегіонального, прикордонного та транскордонного співробітництва шляхом створення «об'єднань єврорегіонального співробітництва». Нещодавно Україною також було проведено ратифікацію вказаного протоколу [8].

На розвиток положень Мадридської конвенції 1980 р. було ухвалено Закон України «Про транскордонне співробітництво» [9], яким визначено його правові, організаційні та економічні засади. Особливістю транскордонного співробітництва України є те, що воно відбувається як на кордоні з країнами Європейського Союзу, так і на кордонах з Росією, Білоруссю та Молдовою.

Однак, незважаючи на імплементацію Мадридської конвенції 1980 р., протоколів до неї, ухвалення відповідного закону, інших підзаконних нормативно-правових актів, тобто існування законодавчої бази для функціонування транскордонного співробітництва між територіальними громадами та їх представницькими органами, фактично відсутні гармонізовані нормативно-правові акти між суміжними територіальними владами щодо повноважень з питань транскордон-



ного співробітництва, як цього вимагають європейські правові стандарти місцевого самоврядування.

Наступним важливим документом стала Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) [10], яка набула чинності у 1998 році та спрямована на збереження й захист історичних регіональних та міноритарних мов, насамперед мов, яким загрожує вимирання. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації, а також інші напрями соціального розвитку, що безпосередньо входять до компетенції не лише держави, а й органів місцевого самоврядування.

В Україні Хартія набула чинності з 2003 року [11]. Спірним є питання про належність даної Хартії до джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. Однак згідно з п. 2 ст. 10 Хартії деякі зобов'язання держав-членів Ради Європи безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування. Зокрема, для України це: використання регіональних мов або мов меншин у рамках регіонального або місцевого самоврядування; оприлюднення органами регіональної влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; оприлюднення органами місцевої влади своїх офіційних документів також відповідними регіональними мовами або мовами меншин; використання органами регіональної влади регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави; використання органами місцевої влади регіональних мов або мов меншин у дискусіях, які відбуваються на їх зборах, не виключаючи, однак, використання офіційної мови (мов) держави; використання або прийняття у разі необхідності паралельно з назвами офіційною мовою (мовами) традиційних правильних форм написання назв місцевостей регіональними мовами або мовами меншин.

Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні 1992 р. (переглянута в 2003 р.) [12] закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до прийняття рішень, які безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію щодо змін, що відбуваються в їх містах чи регі-

онах. Дана редакція Хартії (від 2003 р.) складається з трьох розділів. У першому містяться рекомендації для місцевих і регіональних властей щодо проведення політики, що впливає на молодь в цілому ряді областей. У другому розділі йдеться про інструменти, що сприяють більш широкому залученню молоді. Нарешті, в третьому розділі містяться рекомендації щодо створення інституційних умов, що забезпечують участь молодих людей у цьому процесі.

Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 р. [13] покладає на місцеві органи влади договірних держав зобов'язання щодо забезпечення сталого розвитку, який базується на збалансованому і гармонійному поєднанні соціальних, економічних та культурних чинників. Конвенція ратифікована Україною у 2005 р. [14], а набула чинності з 1 липня 2007 р.

Наступним документом стала Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.) [15], що встановлює принцип, згідно з яким держави за можливості повинні гарантувати іноземним громадянам громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах до місцевих органів публічної адміністрації для осіб, що на законних підставах проживають на території держави понад п'ять років. Станом на квітень 2016 р. цю конвенцію підписали 13 держав-членів Ради Європи, а ратифікували лише дев'ять [16]. Наразі Україна до даної конвенції не приєдналася.

Варто також відзначити Європейську хартію міст (1992 р.) [17], яка, однак, не має статусу конвенції. Хартія визначає права громадян в європейських містах і є, насамперед, практичним посібником з питань міського управління, регулюючи питання умов проживання, архітектури і будівництва в містах, транспорту, енергетики, спорту і дозвілля, забруднення міст, безпеки на вулицях.

Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995 р.) [18] набула чинності у 1998 р. і стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання мов національних меншин. Вона також містить загальні положення, зокрема, щодо недискримінації та рівності між меншинами і рештою населення (зокрема, титульною нацією), свободи контактів із тими, хто мешкає в інших країнах. Разом із тим прикметно, що, будучи спрямованою на захист індивідуальних та колективних прав національних меншин, Конвенція не торкається

важливих аспектів регіонального самоврядування, зокрема, територіальної організації меншин як форми їх внутрішнього політичного самовизначення. Норми Конвенції не передбачають обов'язкового, безумовного надання територіальної автономії таким меншинам чи зміни територіального устрою держави. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 р. [19].

Ще одним документом, який регулює питання організації і діяльності місцевого самоврядування, є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яка була прийнята 26 вересня 1985 р. в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. У Декларації наголошується, що принцип місцевого самоврядування має бути визначеним у конституції або основному законі про урядові структури країни [20].

Декларація складається з преамбули та 11 статей. У преамбулі сформульовано сутнісні риси місцевого самоврядування, що кваліфікується як невід'ємна частина національної структури і найближчий до громадян рівень управління, найкращий для створення умов побудови такої гармонійної громади, до якої громадяни відчували б свою належність та відповідали б за неї. Визначено основоположні принципи місцевого самоврядування: воля народу – основа влади уряду; ефективна участь належним чином усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального та економічного розвитку; зміцнення місцевої влади шляхом більш ефективної та демократичної політики; децентралізоване прийняття рішень, що зменшує перевантаження центру, а також поліпшує і прискорює урядові дії.

В основній частині документа розкривається конституційна основа місцевого самоврядування, зокрема: місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під особисту відповідальність і в інтересах населення. До компетенції органів місцевого самоврядування, яка передбачає врахування існуючого у кожній державі порядку, входять: право діяти за власною ініціативою, можливість виявляти ініціативу й самостійно приймати рішення, пристосовуючи виконання законів до місцевих умов, розумно та ефективно поділяючи право на прийняття

рішень з іншими рівнями управління на місцях. Концепцією місцевих органів самоврядування визначено вільне виконання ними своїх функцій, гарантування соціальної захищеності, чітке статутне оформлення функцій та видів їх діяльності, спрямованої на вільне використання коштів місцевих органів влади в межах своїх повноважень, самостійне регулювання податків, надання субсидій, виходячи з принципу, що заперечує недоречне втручання в політику місцевих органів влади. Місцеві органи самоврядування можуть створювати власні об'єднання, мають право використовувати юридичні засоби захисту своєї автономії у межах законів, якими визначаються їх функції та захищаються їх інтереси.

Європейська декларація прав міст, прийнята 18 березня 1992 р. Постійною конференцією місцевої і регіональної влади Ради Європи, визначає завдання, які є загальними для всіх європейських міст. У декларації закріплюється, що жителі європейських міст, розуміючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення всім мешканцям міст рівних прав на: правову і екологічну безпеку, роботу, житло, безпечний рух, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, культуру, якісну архітектуру, інтеграцію різних культур, гармонійне життя, економічний і гармонійний розвиток, політичне життя, послуги і товари, раціональне використання природних ресурсів, розвиток особистості, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність.

Україна за останні роки пройшла складний і динамічний шлях утвердження самоврядування, який ще далеко не завершений. Безумовно, імплементація положень Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями та ряду інших міжнародно-правових актів є свідченням орієнтації України на європейські правові стандарти місцевого самоврядування. Будь-які нормативно-правові акти України у сфері місцевого самоврядування повинні розроблятися з обов'язковим урахуванням відповідних правових актів Ради Європи [21, с. 8].

Наступним кроком мають стати здійснення комплексних заходів щодо приведення національного законодавства України у відповідність із європейськими правовими стандартами місцевого самоврядування та забезпечення реальності та дієвості місцевого самоврядуван-

ня, що перш за все передбачає врахування принципів організаційної, правової та фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Таким може стати проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 974-VIII. Крім цього, Україна як держава-член Ради Європи, що стала на шлях запозичення позитивного досвіду побудови та функціонування системи місцевого самоврядування на європейських цінностях, має провести роботу з ратифікації та імплементації нових правових документів у галузі місцевої та регіональної демократії.

## **2. Роль Європейської хартії місцевого самоврядування у становленні європейської системи муніципальної влади: проблеми імплементації її принципів до національного законодавства**

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) [22] наразі є головним міжнародно-правовим актом для держав-членів Ради Європи (далі – РЄ), що містить стандарти у сфері організації управління на місцях, які є обов'язковими для цих країн.

Хартія набула чинності та стала відкритою для підписання державами-учасниками РЄ з жовтня 1985 р. За своєю сутністю міжнародно-правовий акт спрямований на утвердження і захист самостійності місцевого самоврядування як фундаментального принципу демократичного конституційного устрою країн Європи. Захист та зміцнення місцевої автономії в європейському співтоваристві за допомогою документа, що відображає принципи, обов'язкові для дотримання всіма демократичними державами Європи, є давнім прагненням прихильників сильного та спроможного місцевого самоврядування [23].

Згідно з положеннями Хартія є міждержавною угодою (договором), обов'язковою для виконання усіма державами, що її підписали. Особлива важливість даного положення полягає в тому, що його норми стосуються сфери права, що вважається внутрішньою справою кожної держави. Хартія є значним внеском держав у формування

об'єднаної Європи, заснованої на засадах демократії та децентралізації влади. З часом вона перетворилась на загальноприйнятий європейський стандарт, відповідно до якого розв'язуються кардинальні питання функціонування органів місцевого самоврядування в країнах, що її ратифікували.

На основі Хартії може бути реалізовано безліч моделей місцевого самоврядування, які будуть відрізнятись між собою. При приєднанні до угоди кожна з держав, дотримуючись загальноєвропейських стандартів, має виробити свою національну модель самоврядування, виходячи з власних потреб і традицій [24]. У зв'язку з тим, що історичні, культурні, державотворчі, географічні та інші особливості кожної країни суттєво впливають на реалізацію принципів Хартії у різних правових системах, політико-правові наслідки такої реалізації у кожній державі-учасниці Хартії мають значні відмінності.

Відповідно до принципів Хартії було проведено низку муніципальних реформ щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою в багатьох європейських країнах (Франції, ФРН, Бельгії, Данії, Польщі тощо). Очевидно, що Хартія стала важливим чинником для зміцнення правової основи місцевого самоврядування в Україні. Її положення є наріжним каменем для усвідомлення всіма суб'єктами права того, що місцеве самоврядування є значущим елементом громадянського суспільства і вагомим інструментом становлення та розвитку відносно нового інституту на українських теренах. Конституційні положення щодо місцевого самоврядування та норми Хартії стали визначальними для формування правової бази місцевого самоврядування [25, с. 99].

Україна ратифікувала Хартію в липні 1997 р. [26]. Це був період, коли після ухвалення Верховною Радою України Конституції тривала гостра політична дискусія з приводу визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [27] Парламент ратифікував Хартію без будь-яких застережень. Проте такий підхід Парламенту зумовив майже постійний конфлікт між Україною та Радою Європи, оскільки ні політично, ні юридично наша держава впродовж тривалого часу не могла виконати взяті на себе зобов'язання Хартії [28].

Ратифікація Україною тексту Хартії без жодних застережень відразу призвела до проблем щодо її практичного втілення. Так, Верховна Рада України ратифікувала Хартію у 1997 р., а її офіційний переклад та опублікування відбулося лише у 2002 р., тобто п'ять років Хартія фактично не мала чинності, оскільки жоден судовий орган не міг полатися на її положення [29].

Упродовж тривалого часу правові питання імплементації, гармонізації і узгодження Хартії та законодавства України з питань місцевого самоврядування в багатьох випадках залишались практично нерозв'язаним. Після офіційного оприлюднення Хартії постали нові проблеми її впровадження: подолання правового нігілізму серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідають за застосування цього міжнародного акта, тощо. Слід зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування ще не повністю відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Так, після ратифікації Україною Європейської хартії її положення мали враховуватися при розробці законопроектів, що стосуються місцевого самоврядування. У свою чергу, акти законодавства України, що суперечили Хартії, мали бути приведені у відповідність до неї. Однак уже в 2001 р. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у своїй Рекомендації 102 [30] відзначив недостатнє врахування в українському законодавстві з питань організації влади принципу субсидіарності, невирішеність питання щодо внесення змін до положень Конституції та законів, що стосуються місцевого та регіонального самоврядування. Все це свідчило про проблеми в питанні готовності до імплементації Хартії в Україні.

На думку вітчизняних фахівців, ці проблеми були пов'язані як з наявністю суттєвих суб'єктивних перешкод на шляху до практичної реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України, так і з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою, наслідком чого стало неоднозначне тлумачення окремих її положень в наукових джерелах, що спричиняє різні концептуальні установки в підходах до розуміння й організації місцевого самоврядування [31].

Зважаючи на необхідність проведення системних реформ, спрямованих на вдосконалення організації публічної влади в Україні, вирішального значення набуває аспект недостатнього відтворення принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», про що свідчить навіть поверховий порівняльний аналіз принципів Хартії та законодавства України, що визначає засади місцевого самоврядування в нашій країні.

Так, уже другий принцип Хартії – реальність місцевого самоврядування (ст. 3 Хартії) – повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації в силу існуючої в Україні «біцентральної» системи територіальної організації влади, яка не дозволяє чітко визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади.

Відповідно, ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки муніципальна свобода (право територіальних громад та їх органів вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями органів публічної влади та існуючою й досі практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Досить часто порушується принцип невідчужуваності та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці спостерігається тенденція до обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі і власних, закріплених в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його ст. 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити положенням цього Закону.

Не можна говорити і про відтворення та реалізацію принципу адаптації (приспосовування) здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень до місцевих умов (єдності державних і місцевих інтересів) (частина п'ята ст. 4) – заважає цьому як жорсткий



контроль за їх виконанням відповідно до «букви закону», так і обов'язковий характер делегування (ч. 4 ст. 143 Конституції).

Занепокоєння викликає небажання багатьох місцевих органів виконавчої влади, незважаючи навіть на прийняті Кабінетом Міністрів відповідні акти, узгоджувати з органами місцевого самоврядування вирішення питань, що безпосередньо зачіпають права та інтереси територіальних громад. Негативним прикладом такого стану є практика надання місцевими державними адміністраціями земельних ділянок фізичним та юридичним особам без погодження цього питання з сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами.

Окремої уваги заслуговує питання відтворення та реалізації принципу цілісності та недоторканності території суб'єктів місцевого самоврядування (ст. 5 Хартії). В юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що в Конституції та законах України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, не встановлені межі територіальних громад. Це зумовило вживання в окремих нормативних актах ряду понять та термінів, що не отримали відповідного законодавчого визначення, наприклад, «територія юрисдикції сільської, селищної, міської ради», «територія села, селища, міста» тощо [32]. Відсутнє нормативне визначення і терміна, що вживається в офіційному перекладі українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування, – «територіальні кордони органу місцевого самоврядування». Зрозуміло, що за таких обставин взагалі абсурдною є постановка питання про імплементацію цього принципу Хартії в Україні.

Запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи, а з 2007 р. також імперативного мандату для місцевих депутатів на тривалий час нівелювало реалізацію в Україні принципу вільного мандату депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки їх діяльність в раді обумовлювалася не стільки інтересами виборців, скільки партійно-корпоративними інтересами.

Ще не створені в Україні правові гарантії реалізації права місцевих властей на власні фінансові ресурси (ст. 9 Хартії), які б адекватно відповідали потребам здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування, не деталізована процедура судового та позасудового захисту його прав та законних інтересів.

Таким чином, можна дійти висновку, що наведені приклади свідчать про досить низький рівень імплементації принципів Хартії в Україні і, як наслідок, – декларативність характеру місцевого самоврядування. Вирішенню підлягає проблема розбудови нової системи законодавства про місцеве самоврядування. На думку деяких вчених [32], ця система могла б включати такі рівні:

1. Декларація Верховної Ради України «Про основи державної політики України в сфері розвитку місцевого самоврядування».

2. Положення Конституції України щодо принципів організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

3. Закон України «Про загальні засади місцевого самоврядування в Україні».

4. Закони України – про організацію місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних територіальних рівнях управління (громада, район, область), про матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, про статус депутатів місцевих рад та про сільських, селищних, міських голів, про форми прямої демократії на місцевому рівні та про статус окремих елементів системи місцевого самоврядування тощо.

Отже, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування повинна формально і фактично розширити гарантії місцевого самоврядування. Проте, незважаючи на негативні моменти, які супроводжують втілення принципів Хартії з моменту її ратифікації та імплементації в національне законодавство та право України, вона має вплив на становлення муніципального права і практики в Україні.

### **3. Правове регулювання та особливості функціонування органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах**

Місцеве самоврядування є базисом демократичного устрою суспільства, і від того, наскільки розвинута, активна і досконала муніципальна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у державі. У ретроспек-

тивному плані муніципальна система отримала новий імпульс для свого розвитку з появою перших писаних конституцій. Порівнюючи конституції більшості держав світу, слід зазначити, що закріплені в них основні положення стосуються функціонування місцевого самоврядування, а саме: головні принципи організації місцевого самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування, основи його компетенції, внутрішньої структури; роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо).

Разом з тим конституційно-правове регулювання питань місцевого управління та самоврядування у різних державах світу є неоднаковим. Зокрема, в країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве управління досить докладно (Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть лише згадувати про нього (ФРН) або взагалі не торкатися цього питання, залишивши регулювання місцевого управління суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія). Так, в Основному законі ФРН констатується, що у «землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами» (п. 1 ст. 28). При цьому п. 2 ст. 28 передбачає гарантування муніципалітетам права на врегулювання всіх місцевих справ під власну відповідальність, у межах, встановлених законодавством. А також передбачається поширення гарантій муніципалітетів на засади їх фінансової самостійності [33, 44].

У США повна залежність і похідність місцевих органів від штатів була сформульована ще у 1868 р. верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном: «Муніципальні корпорації зобов'язані своїм утворенням і здобувають усі свої права і повноваження від легіслатур штатів», т. зв. «правило Діллона». Положення, які регулюють місцеве управління, містяться в конституціях усіх штатів. Проте ступінь урегульованості різних аспектів місцевого управління в окремих штатах неоднаковий [34].

Заслужовує на увагу той факт, що в основних законах таких унітарних держав (зокрема, Норвегії) про місцеве управління взагалі

нічого не сказано. Лаконічні в цьому питанні конституції Франції, Князівства Андорри. Водночас у новітніх конституціях інших країн місцевому управлінню присвячені цілі розділи (Хорватія, Болгарія, Чехія тощо) [35].

Крім того, конституції Італії 1947 р. (статті 115, 116, 118, 199) [36], Іспанії 1978 р. (ст. 137) [37] та інших держав виокремлюють і певні специфічні принципи, які не лише торкаються функціонування місцевих органів влади, а й проголошують цілковиту автономію як неодмінний атрибут управління на місцях.

Вартим уваги є той факт, що муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення.

Існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером їх взаємовідносин із органами державної влади та формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування, досвід яких може бути використаний Україною. Зокрема, варто виділити наступні моделі: муніципальна (англосаксонська (виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями), біполярна (континентальна) (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.), іберійська (Іспанія, Бразилія, Мексика, Португалія), змішана (Австрія, Російська Федерація, ФРН), «радянська» (зберігається у тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР та на Кубі). Усі представлені моделі є дискусійними і репрезентують різні підходи до організації місцевого самоврядування в зарубіжних державах, тому вони є доволі умовними.

Місьцеве самоврядування як суб'єкт врегулювання суспільних відносин у силу низки об'єктивних та суб'єктивних чинників потребує певних умов для організації, функціонування та розвитку. Характерною ознакою у створенні зазначених умов є функціональна особливість його здійснення. Суть цієї особливості полягає у тому, що

у врегулюванні суспільних відносин місцеве самоврядування, на відміну від державного управління як функції держави, виконує функцію і держави, і громадянського суспільства.

З огляду на це, логічним і закономірним є забезпечення йому відповідних, сприятливих умов для функціонування та розвитку. Гарантування цих умов, зазвичай, обумовлюється конституцією країни, законами та підзаконними актами. Конституційно-правова легалізація місцевого самоврядування вказує на визнання і гарантування державою його як інституту врегулювання суспільних відносин та за своєю сутністю є необхідною умовою його виникнення і функціонування в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні та децентралізації державного управління. Ставлення ж до місцевого самоврядування як до системного суспільного явища свідчить про готовність держави створити для нього ще й достатню умову гарантування, яка полягає у залученні до здійснення публічно-владних відносин ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення.

Регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим. Зосередимось на розгляді особливостей правової регламентації основних елементів системи місцевого самоврядування, і, в першу чергу, органів місцевого самоврядування.

Так, Конституція Австрії від 10.11.1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування – місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади [38]. Подібну деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав та повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структуру його органів та їх функціональне наповнення обумовлює (статті 162–166) Конституція Бельгії від 07.02.1831 р. [39, с. 135].

Конституція Італії 1947 р. (статті 114–133) визначає правові основи місцевого самоврядування на рівні області, провінції і громади, деталізує структуру органів місцевого самоврядування і досить загально викладає їх повноваження [39, с. 416]. Аналогічні положення

містяться у Конституції Португалії 1976 р. (статті 237–266), яка окрім правових основ організації місцевого самоврядування обумовлює на усіх його рівнях існування виконавчих органів (для парафії – жунта; муніципії – муніципальна палата; адміністративної області – обласна жунта) [39, с. 586]. У свою чергу, у Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави – муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання – при провадженні усіх своїх справ користуються автономією [40, с. 352].

Втім, не у всіх країнах має місце широка конституціоналізація місцевого самоврядування. Так, у Конституції Японії 1947 р. місцевому самоврядуванню відведені усього кілька статей (статті 92–95), в яких значаться загальні формулювання, причому без їх структурування [41]. Стаття 92 лише вказує на те, що правила організації та діяльності місцевих громадівських самоврядувань визначаються законом відповідно до принципу місцевої автономії. Водночас зміст, який вкладається у поняття автономії, Конституція Японії не роз'яснює.

У Конституції Швеції, прийнятій 27 лютого 1974 р., місцевому самоврядуванню відводиться кілька речень, у яких в загальній формі обумовлюється, що «...у державі існують первинні комуни і ландстінг комуни (території ленів (округів). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть встановлювати та збирати податки для виконання своїх завдань» [39, с. 702].

Доволі загальна регламентація місцевого самоврядування у Конституції Франції 1958 р. У ст. 72 йдеться про те, що «... місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший місцевий колектив створюється законом. Ці колективи вільно самоуправляються виборними радами в умовах, визначених законом» [42].

Дещо більш детальне регламентування місцевого самоврядування передбачає прийнята 11 липня 1999 р. Конституція Фінляндії. Вона констатує (§ 121), що «Фінляндія розділена на комуни, управління якими засновується на самоуправлінні жителів комуни. Загальні начала комунального управління і покладені на комуни функції встановлені законом» [43]. Натомість Конституція Греції (ст. 102) від 11.06.1975 р. лише акцентує на тому, що «...управління місцевими

справами є компетенцією органів місцевого самоврядування, первинним рівнем яких є муніципалітети і громади». Водночас значна увага приділяється питанню нагляду за органами місцевого самоврядування з боку держави [39, с. 285].

Існують конституції, в яких про місцеве самоврядування майже не йдеться. Переважно це стосується країн із федеративним державним устроєм (за виключенням Австрії). Зокрема у США регламентування функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно штатами. Однак ступінь урегульованості різних аспектів місцевого самоврядування в окремих штатах є неоднаковим. За цією ознакою виокремлюються дві групи штатів. До першої належать ті, чий конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування. До другої групи належать штати, у яких перевага надається регулюванню управління. Йдеться про те, що одночасно із закріпленими у конституціях штатів основними принципами діяльності місцевих органів регламентується також і внутрішня організація муніципалітетів. Водночас Конституція Королівства Данія від 05.06.1953 р. обумовлює лише те, що «...право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави вирішення місцевих справ встановлюється законом» [39, с. 313].

На ставлення держави до місцевого самоврядування, а відтак і на рівень його гарантування вказує не лише факт закріплення місцевого самоврядування в конституціях держав, а й те, у якій формі і яким чином (розділ, глава, параграф, окрема стаття основного закону конкретної країни) це зроблено. У федеральному конституційному законі Австрії від 10.11.1920 р. положення щодо місцевого самоврядування викладені у підрозділах «В» («Столиця союзу Відень») і «С» («Громади»), що є у розділі «Законодавча та виконавча влада земель» [45]; у Конституції Бельгії 1831 р. – у главі «Установи провінційні або громадівські», яка міститься у розділі III «Державна влада»; у Конституції Португалії 1976 р. – у розділі «Місцеві самоуправні одиниці»; в Конституції Франції 1958 р. – у спеціальному розділі «Територіальні колективи» [39, с. 585, 667]; у Конституції Болгарії 1991 р. – в главі «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація» [46]; у Конституції Монголії 1992 р. – в главі «Адміністративно-територіальні

одиниці Монголії, їх управління» [47]; у Конституції Японії 1947 р. – в главі «Місцеве самоврядування» [41, с. 734].

На розвиток положень конституції гарантування місцевого самоврядування здійснюється також чинним законодавством. До того ж можуть прийматись як профільні закони про місцеве самоврядування, так і закони про місцеве управління, які регулюють діяльність органів місцевих державних адміністрацій, їх взаємодію з представницькими органами окремих адміністративно-територіальних одиниць. Прикладом загальних законів може слугувати Закон «Про місцеве управління» 1992 р. у Швеції, Закон «Про місцеве самоврядування» 1947 р. в Японії, Закон «Про організацію діяльності органів місцевого управління» 1974 р. у Новій Зеландії, Акт про місцеве управління 2000 р. у Великобританії тощо. Ці закони, зазвичай, регламентують утворення та організацію діяльності представницьких органів регіонального та низового рівня, їх компетенцію, обумовлюють шляхи формування джерел фінансування їх діяльності, визначають порядок оскарження їх рішень.

Домінування прямого державного управління на місцевому рівні, що охоплює усі адміністративно-територіальні одиниці, характерне переважно для країн, що розвиваються. У розвинутих країнах воно поширюється, зазвичай, на регіональному рівні. В Італії, Швеції, Греції, Іспанії представники центрального уряду на місцях (комісар, губернатор, префект) очолюють і координують діяльність державних служб на відповідних територіях (область, префектура, провінція), здійснюють нагляд за органами місцевого самоврядування, контролюють процес управління у сферах юстиції, поліції, залізниці тощо. Поширення їх повноважень на низовий рівень місцевого управління майже не трапляється [36]. Виключенням серед розвинутих країн є Бельгія, де нагляд за муніципальним управлінням може бути відданий призначеному центральним урядом секретарю муніципалітету.

Досвід багатьох розвинутих країн свідчить також про те, що пряме державне управління на місцях відіграє, зазвичай, позитивну роль у місцевому управлінні, підсилюючи значимість державних інтересів перед місцевими. Водночас у країнах, що розвиваються, пряме державне управління на місцях може вступати у протиріччя з місцевим самоврядуванням і навіть підміняти його. Така «взаємодія» цих двох



суб'єктів регулювання суспільних відносин негативно впливає на демократизацію державного управління.

В умовах сучасного державотворення інституціонування як чинник гарантування місцевого самоврядування переважно охоплює два види органів: місцевий представницький орган, що обирається місцевим населенням адміністративно-територіальної одиниці, і виконавчий орган (мер, бургомістр, голова тощо), який підпорядковується представницькому органу і здійснює оперативне управління місцевими справами.

Існують різні підходи до формування органів місцевого самоврядування. Вибір того чи іншого підходу, знову ж таки, впливає на рівень гарантування місцевого самоврядування. Щодо формування представницьких органів (рада, збори, асамблея тощо), то світовий досвід свідчить про те, що вони, зазвичай, обираються населенням загальними прямими виборами. Хоча є й випадки, коли члени представницького органу призначаються органами виконавчої влади вищого рівня. Така практика зустрічається у деяких країнах «третього світу» (Таїланд), де одночасно з виборами у місцеві асамблеї законодавством допускається і призначення їх окремих членів. При цьому має дотримуватись обов'язкова умова: кількість призначених не повинна переважати над кількістю обраних членів.

Обов'язковою складовою місцевого самоврядування (муніципального управління) є виконавчі органи. Інституціонування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється за різними підходами та організаційно-правовими засадами. Різноманітність підходів у формуванні виконавчих органів пояснюється тим, що інколи вони можуть виконувати ще й деякі функції державної адміністрації.

У світовій практиці формування виконавчих органів місцевого самоврядування доволі часто трапляється підхід, за яким місцеві представницькі органи вибирають виконавчий (зазвичай одноособовий) орган зі свого складу. Так відбувається у деяких штатах США і в Канаді. За відомою системою «слабий мер – рада» мер обирається саме зі складу ради. Обраний за цією системою мер (США) наділяється лише представницькими і контролюючими функціями, а управління місцевими справами здійснюється через галузеві комітети. Саме тому мер і називається «слабким», адже він не бере безпосередньої

участі і не несе відповідальності за реалізацію усієї місцевої політики. Аналогічна практика існує й у деяких землях ФРН, де місцевий виконавчий орган – бургомістр – теж обирається радою і є її головою. Водночас він є не лише вищою посадовою особою місцевого самоврядування, а й наділений одночасно повноваженнями голови уряду відповідної землі. Це надає йому право опротестовувати рішення ради і у цьому зв'язку призупиняти їх виконання [44].

У Великобританії одноособовий виконавчий орган муніципальної ради – голова – та адміністративно-територіальних одиниць зі статусом міста – мери і лорд-мери – обираються кожного року і як «слабкі» мери у США, насправді не мають реальних виконавчих функцій. Вони виконують роль головуючого на засіданнях ради та представницькі функції поза її межами. В Індії рада муніципальної корпорації обирає свого голову (мера) і його заступника зазвичай на один рік. Мер є переважно номінальним главою корпорації з виконанням представницьких функцій. Реальна ж виконавча влада зосереджена в руках представника державної адміністрації – комісара корпорації, який призначається урядом відповідного штату. В індійських муніципальних радах виконавча влада ділиться між головою та секретарем, який призначається урядом штату. У деяких штатах секретар призначається радою, але за згоди уряду штату [48].

Формування одноособових виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом обрання зі складу представницького органу здійснюється й в інших країнах Європи (Іспанія, Данія тощо), країнах латинської Америки (Мексика), а також у деяких країнах Сходу (Єгипет). Інституалізація місцевого самоврядування не обмежується лише формуванням одноособових виконавчих органів. Поширеним у світовій практиці є досвід формування й колегіальних виконавчих органів. Найвідомішою практикою формування колегіальних виконавчих органів є «радянська» модель місцевого управління. У такому випадку ради народної влади з числа своїх членів формують виконавчий комітет, який зі свого складу обирає голову, його заступника і секретаря, а ті, своєю чергою, затверджуються відповідною радою і є одночасно головою, заступником голови та секретарем самої ради. Формування виконавчих органів за форматом «радянської» моделі місцевого управління у сучасному державотворенні майже не трапляється.

На сьогодні воно є характерним лише для поодиноких держав радянського спрямування і в різних модифікаціях поширене в Китаї, КНДР і на Кубі [49].

Так, згідно із Законом Китайської Народної Республіки «Про організацію місцевих зборів народних представників та місцевих урядів різних ступенів» 1979 р. (ст. 48), виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди. Вони відповідальні перед представницькими органами відповідних ступенів та державними адміністративними органами вищого рівня. Їх роботою керують губернатори провінцій, голови автономних районів, мери міст, начальники округів, начальники повітів, начальники районів, волосні старшини та сільські старости [50]. Така наскрізна підпорядкованість виконавчих органів насправді зайвий раз вказує на доволі умовне поняття «місцевого самоврядування» у «радянській» моделі місцевого управління. Проте досвід формування колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування свідчить про його значне поширення й у розвинених країнах Європи та світу (Бельгії, Нідерландах, Данії, Італії, Німеччині, Португалії, Швеції тощо).

У Португалії колегіальні виконавчі органи формуються представницькими органами трьох рівнів – парафії, муніципії та адміністративної області. До того ж до виконавчого органу на рівні області – обласної жунти – приставлений Радою Міністрів свій представник, чия компетенція поширюється на усі виконавчі органи, що існують на відповідній території [39, с. 504]. У Бельгії та Нідерландах специфіка формування колегіального виконавчого органу полягає у тому, що члени його обираються з числа муніципальної ради, а у великих містах мер (бургомістр) за поданням тієї ж ради призначається главою держави.

Існує також практика, за якою формування виконавчих органів місцевого самоврядування здійснюється безпосередньо населенням. Так, в Японії конституційно обумовлено, що «...головні посадові особи органів публічної влади, члени їх зборів та інші визначені законом місцеві посадові особи обираються населенням, яке проживає на території відповідних місцевих органів публічної влади, шляхом прямих виборів» [51]. Треба зазначити, що до «головних посадових осіб» публічної влади в Японії належать губернатори в префектурах, мери в муніципалітетах і старости у селах [48].

У багатьох великих містах США виконавчий орган місцевого самоврядування формується за системою «сильний мер – рада», основою якої є принцип єдиноначальності. Згідно із цим принципом обраний населенням мер самостійно вирішує переважну більшість питань поточного управління, відповідає за стан та виконання місцевого бюджету, призначає та звільняє муніципальних службовців, наділений правом так званого відкладального вето на рішення муніципальної ради тощо. «Сильним» мера роблять не лише широкі повноваження в організації життєдіяльності, а й те, що він має можливість на свій розсуд формувати команду помічників-професіоналів і на практиці впливати не лише на формування і реалізацію політики представницького органу.

Зарубіжний досвід організації конституційно-правового забезпечення, організаційного структурування системи та інституціонування органів місцевого самоврядування вказує на партнерське ставлення інституту держави до місцевого самоврядування. Держава вбачає у ньому рівноправного партнера у питаннях децентралізації державного управління і потужного суб'єкта у побудові демократичного ладу. Досвід гарантування місцевого самоврядування у зарубіжних країнах потребує подальшого вивчення, узагальнення і трансформування у вітчизняну практику.

#### **4. Основні тенденції розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах**

Минуле століття відзначилось декількома хвилями адміністративно-територіальних перетворень: перша – на початку ХХ ст., пов'язана з вирішенням проблем масової урбанізації, охопила такі країни, як Австрія, Великобританія, Франція, Данія, країни Бенілюксу, друга – після Другої світової війни мала два основні напрямки: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що відбулося, зокрема, в Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині, а також усунення регіональних диспропорцій, проведене у Німеччині, Італії, Великобританії та ін. країнах, третя – у 70–80-х рр. стосувалася усунення економічних розривів шляхом перерозподілу

повноважень і здійснювалася у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії [52].

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ ст. Основними напрямками її виступають регіоналізація, укрупнення територіальних одиниць, децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування, розвиток міжмуніципального співробітництва, формування дієздатного місцевого самоврядування. Вбачається доцільним розглянути кожен із вищезазначених напрямів окремо.

*1. Регіоналізація.* Для запобігання негативному впливу глобалізації Рада Європи рекомендує всім державам-членам визнати всезростаючу роль регіонів у вирішенні економічних проблем розвитку держави, сприяти політиці регіоналізації, яка повинна бути направлена на розширення повноважень регіонів, на представлення їм необхідних важелів та засобів стимулювання економічного розвитку та партнерства з іншими регіонами, з тим, щоб вони могли швидше адаптуватися до нових соціально-економічних умов, що сформувалися внаслідок глобалізації.

З підписанням Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади, який стосується міжтериторіального співробітництва [53] в основному було завершено введення понятійного апарату для цієї сфери діяльності. Так, у Конвенції транскордонне співробітництво визначається як «...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей».

Однак у міжнародні відносини можуть вступати, в залежності від національного законодавства, не лише регіони, які знаходяться безпосередньо після центрального уряду, а й інші територіальні утворення та органи самоуправління нижчих рівнів і не обов'язково сусідні території (транскордонне співробітництво).

«Міжтериторіальне співробітництво» означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами та органами влади двох або більше дого-

вірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми органами влади, включаючи укладання між територіальними общинами та органами влади інших держав угод про співробітництво [53].

Таким чином, найбільш широким поняттям є міжтериторіальне співробітництво, яке визначає право будь-якого територіального органу влади співпрацювати з будь-якими відповідними територіальними органами влади інших держав (для України – АРК, області, райони, селищні ради, міста).

Угода про транскордонне співробітництво може передбачати створення органу транскордонного співробітництва (наприклад, євро регіону, структурного підрозділу органів влади тощо). Таким чином, євро регіони – це одна з організаційних форм транскордонних відносин, де у межах своєї компетенції та за згодою центральних державних органів – на базі спеціальних розширених повноважень на міжнародне співробітництво – місцеві органи влади прикордонних областей мають можливість розробляти спеціальні комплексні програми економічної, культурної та гуманітарної взаємодії, реалізувати конкретні транскордонні економічні проекти, вирішувати проблеми зайнятості, інфраструктури, екології.

Так, транскордонна співпраця в євро регіонах може здійснюватись між органами влади одного рівня (наприклад, у Карпатському євро регіоні, створеному 14 лютого 1993 р., з українськими областями співпрацюють відповідні адміністративні одиниці Польщі, Румунії, Угорщини й Словаччини). Прикладом різнорівневого транскордонного партнерства є євро регіон Маас – Рейн, в якому бельгійські й голландські провінції співпрацюють з асоціацією німецьких муніципалітетів «Регіо Аахен» та німецькою комуною Бельгії. Європейський Союз заохочує транскордонне співробітництво, зокрема, через програми «ФАРЕ» (один з трьох фінансових інструментів Європейського Союзу разом із «САПАРД» та «ІСПА» на допомогу країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу до ЄС) тощо [54].

*II. Укрупнення територіальних одиниць.* Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині ХХ ст. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина –

на 41%, Швеція – 74%, Данія – 75%, Об'єднане Королівство – на 79%.

У сучасній адміністративно-територіальній організації публічної влади в європейських країнах проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і задач зберігає актуальність як для країн сталої системи місцевого самоврядування, так і тих, що відносно недавно стали на шлях розбудови даної форми публічної влади. У Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності у чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя у комунах.

Особливо гостро дана проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 1970-х рр. на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині – 2,2, Чехословаччині – 2,8 разу. На початку 1990-х у більшості цих країн відбулися зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 разу, в Чехії – майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20%.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи: стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. Причому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, у той час як деякі застосовують їх на альтернативній основі. Наприклад, у Фінляндії примусових об'єднань не проводилося з 1917 р. Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун.

Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана й Чехією, але відсутних результатів вона поки що не надала. Зараз це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів. Близько 80% муніципалітетів мають населення менше

1 000 осіб. 5 566 муніципалітетів є сільськими (89,1%), у той час як проживають у них лише 28,3% жителів країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації числа базових одиниць урядом були здійснені кроки правового характеру: у 2005 р. створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, тобто більш ніж на 70% від загального числа муніципальних утворень, у 2010 р. їх кількість зросла до 570.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з їх фінансовим заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1–5% від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було проведено адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення. З цього питання маємо Рекомендації по проведенню адміністративно-територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету РЄ з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» (Страсбург, 17 грудня 2002 р.). Вони були підготовлені на основі аналізу адміністративно-територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії та України).

Проте територіальна основа місцевого управління розвивається не лише у напрямку її укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, але й у бік формування дрібніших одиниць. Це пов'язано у першу чергу із забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також забезпеченням субсидіарності у механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя. Відтак, у багатьох країнах формуються органи громадського самоврядування без власних повноважень і бюджетів на мікрорівні, всередині муніципальних утворень (на-



приклад, парафії у Великобританії, сільради в німецьких землях, підради Болгарії).

*III. Децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування.* Децентралізація означає передачу частини повноважень держави юридичним особам (наразі – територіальним утворенням). Процес децентралізації спрямований на наближення процесу прийняття рішення до громадянина. Наділяючи територіальні утворення новими повноваженнями, громадяни можуть розраховувати на збільшення свого впливу на вирішення питань місцевого значення через свою участь в роботі органів місцевого самоврядування, обраних демократичним шляхом. У цьому полягає логіка місцевої демократії, яка лежить в основі процесу децентралізації.

Так, децентралізація у Франції почалася з прийняттям законів Дефферре 1982 р., спрямованих на реалізацію декількох заходів: скасування адміністративного нагляду; передача виконавських повноважень на рівні департаменту від префекта президенту генеральної ради; виділення регіону в самостійне територіальне утворення. По закінченні першого етапу на наступний рік було прийнято безліч законів для передання повноважень (і коштів) територіальним утворенням. Друга хвиля децентралізації почалася в 2003 р. з проведення урядом Раффарена конституційної реформи, що закріпила децентралізовану організацію Франції та принцип самоврядування територіальних утворень, і була продовжена передачею нових повноважень.

Передача повноважень територіальним утворенням проводиться відповідно до двох принципів:

1. Принцип «блоку повноважень» передбачає наділення територіальних утворень власними повноваженнями (винятковими) за сферами діяльності. Так, наприклад, у сфері управління освітніми установами регіон був наділений повноваженнями з управління ліцеями, департамент – коледжами і комуни – початковими школами.

2. Крім передачі «блоків повноважень», держава наділила кожен тип територіальних утворень «загальними повноваженнями». На ділі це означає, що кожне територіальне утворення може прийняти на себе будь-які повноваження з питань, що знаходяться у сфері його відання. Так, комуна відповідає за «питання місцевого значення». Саме виходячи з цього принципу, деякі питання (наприклад, у сфері культури)

можуть перебувати у спільному віданні територіальних утворень декількох рівнів. Однак передача повноважень територіальним утворенням не стала б справжньою децентралізацією без гарантії самостійного управління територіальних утворень. На основі цього принципу територіальні утворення управляються самостійно, без нагляду як з боку держави, так і з боку іншого територіального утворення. Саме тому принцип самоврядування, зафіксований у ст. 72 Конституції, є основою процесу децентралізації. Аналогічні процеси відбуваються в більшості країн [55].

*IV. Розвиток міжмуніципального співробітництва.* Право місцевих співтовариств (комун) на співпрацю при здійсненні їх повноважень, у тому числі на вступ в рамках закону в асоціації з іншими місцевими громадами (комунами) для вирішення завдань, що становлять спільний інтерес, зафіксовано в ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування.

У цілому, в зарубіжній практиці існує ряд форм чи способів організації міжмуніципальної взаємодії: добровільна співпраця, міжмуніципальні угоди, перерозподіл повноважень на субнаціональному (регіональному) або загальнонаціональному рівні.

Асоціативні форми міжмуніципальної взаємодії отримали за кордоном найбільший розвиток, причому асоціації та ради створюються в зарубіжних країнах не стільки з метою захисту політичних прав і просування їх інтересів (хоча це і є актуальним), скільки для: розвитку управлінських технологій (створення різних органів, від координуючих до керуючих); захисту професійних інтересів муніципальних служб (наприклад, асоціація пожежних бригад у Фінляндії); об'єднання ресурсів муніципалітетів у формі різних комерційних і некомерційних господарюючих суб'єктів при асоціаціях для надання послуг муніципалітетам [56]. У різних країнах існують різні форми міжмуніципального співробітництва. Так, наприклад, у Данії та Німеччині – спільні адміністрації, які здійснюють контроль за якістю харчових продуктів, реалізують заходи зі створення робочих місць для молоді, створення звалищ та відстійників для збору відходів нафтопродуктів і хімічних відходів, організації громадського транспорту тощо; у Фінляндії – міжмуніципальні ради, які співпрацюють з питань створення мережі лікарень та санаторіїв, електро- та водопостачання,

професійної освіти тощо; у Франції, Австрії, Іспанії – співтовариства (комун, агломерації, міські співтовариства), які створюються з метою активізації економічного розвитку муніципалітетів через розробку та реалізацію спільних проектів розвитку, тощо [57].

*V. Формування дієздатного місцевого самоврядування.* Важливе значення має тенденція на підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Донедавна в європейських країнах були поширеними у сфері місцевого самоврядування такі характеристики: а) високий рівень державних субсидій; б) велика кількість цільових субсидій; в) детальна регламентація і контроль за використанням грошей; г) проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого самоврядування.

З метою посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування були започатковані реформи. Наприклад, у Швеції більша частина функцій соціальної держави реалізується на рівні комун або ленів. Комунальні видатки і видатки ленів співвідносяться 70 до 30. У 2005 р. у Швеції було змінено механізм субсидування. Державні асигнування тепер розраховуються таким чином, щоб нівелювати різницю в розмірі податкової бази між різними муніципалітетами із розрахунку на 1 жителя. Метою таких асигнувань є вирівнювання обсягу та якості послуг, які надаються муніципалітетами своїм жителям, щоб їх якість не залежала від територіальної приналежності.

Результатом реформи в Данії є: а) високий рівень самофінансування; б) зменшення кількості цільових субсидій; в) більше економічних обов'язків і тісніший 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 ступеня автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад. Адміністративна опіка зникла, її замінено на «апостеріорний правовий контроль» [58].

## **Висновки**

Реформування місцевого управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувається під впливом регіональної політики ЄС, яка передбачає послаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу і посилення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС. Передумовами проведення реформ у зарубіжних країнах є неоднаковий рівень соціально-економічного розвитку окремих регіонів, недостатній рівень керованості ними, низькі темпи формування розвинутого громадянського суспільства, приведення систем місцевого самоврядування до стандартів ЄС.

Вибір пріоритетних напрямів у проведенні реформування місцевого самоврядування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традицій кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління.

Важливим для України є досвід регіоналізації, децентралізації та реформування системи органів місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Проблему передбачається розв'язати шляхом: запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та в системі органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою (за принципами субсидіарності та децентралізації); встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень тощо.

## ==== Список використаної літератури

1. Статут Ради Європи [Текст] : міжнар. док. від 05.05.1949 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 26. – С. 215.
2. Погорілко, В. Ф. Муніципальне право України [Текст] : підручник / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-ге вид., допов. – К. : Прав. єдність, 2009. – С. 136.
3. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Текст] : Конвенція : міжнар. док. від 21.05.1980 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 9. – С. 200.
4. Гарагонич, В. В. Концептуальні засади транскордонного співробітництва України [Текст] / В. В. Гарагонич // Наук. пр. Серія: Історія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – Т. 115, вип. 102. – С. 69–74.
5. Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 14 лип. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 369.
6. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року» та «Про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» [Текст] : Закон України від 24.06.2004 № 1879-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 534.
7. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [Текст] : Протокол : міжнар. док. від 16.11.2009 № 3 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 17 / № 45. – 2012. – Ст. 163.

8. Про ратифікацію Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [Текст] : Закон України від 16.05.2012 № 4704-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 8. – Ст. 73.
9. Про транскордонне співробітництво [Текст] : Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.
10. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [Текст] : Хартія : міжнар. док. від 05.11.1992 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 50. – С. 379.
11. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин [Текст] : Закон України від 15.05.2003 № 802-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 30. – Ст. 259.
12. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні [Електронний ресурс] : Хартія : міжнар. док. від 21 трав. 2003 р. – Режим доступу: <http://eucharter.pedagog.org.ua/text/charter/src.html>.
13. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 року м. Флоренція [Текст] // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Яценюка. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – С. 145–155.
14. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції [Текст] : Закон України від 07.09.2005 № 2831-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 547.
15. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [Електронний ресурс] : Конвенція : міжнар. док. від 05.02.1992. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318).
16. Конвенція об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне СДСЕ № 144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=08/11/2013&CL=RUS>.
17. Європейська хартія міст [Електронний ресурс] : міжнар. док. від 1992 р. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887405&Site=COE>.

18. Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.
19. Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин [Текст] : Закон України від 09.12.1997 № 703/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 14. – Ст. 56.
20. Баймуратов, М. О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України. Муніципальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 315–348.
21. Европейская хартия городов II. Манифест новой урбанистики – 29 мая 2008 г. в Страсбурге [Текст]. – С. 15.
22. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] : Хартія : міжнар. док. від 15.10.1985 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 39. – Ст. 181.
23. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні [Текст] : наук.-практ. посіб. / упоряд.: О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
24. Пухтинський, М. О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. О. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князев. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
25. Воронова, І. В. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті наближення до європейських стандартів [Текст] / І. В. Воронова // Організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / відп. за вип. І. В. Яковюк. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – 223 с.
26. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування [Текст] : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
27. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

28. Трояновський, В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи [Електронний ресурс] / В. В. Трояновський. – Режим доступу: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Troyanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf).
29. Куйбіда, В. С. Місьцеве самоврядування в Україні в контексті розвитку місцевої демократії [Текст] : монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 468 с.
30. Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні. Рекомендація 102 (2001). Постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10>.
31. Панасюк, С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень [Текст] // Вісн. Маріупол. держ. ун-ту: Право. – 2012. – Вип. 3–4. – С. 200–205.
32. Кравченко, В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [Текст] / В. Кравченко // Вісн. ЦВК. – 2008. – №2 (12).
33. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>.
34. Лелеченко, А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні [Електронний ресурс] / А. П. Лелеченко. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=266>.
35. Георгіца, А. З. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : підручник / А. З. Георгіца. – Тернопіль : Астон, 2003. – 432 с.
36. Италия. Конституция и законодательные акты [Текст] : пер. с итал. / редкол.: Г. В. Барабашев, О. А. Жидков, И. П. Ильинский, Г. П. Калямин, Б. А. Страшун, В. А. Туманов (предисл.), В. Е. Чиркин ; пер.: Т. А. Васильева (вступ. ст.) ; сост. и вступ. ст.: Н. Ю. Попов (пер.). – М. : Прогресс, 1988. – 392 с.



37. Испания. Конституция и законодательные акты [Текст] : пер. с исп. / пер.: Э. М. Борисов, Т. И. Ильинская ; под ред. и со вступ. ст.: Н. Н. Разумович ; сост. и вступ. ст.: В. А. Савин. – М. : Прогресс, 1982. – 352 с.
38. Австрийская Республика. Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. [Текст]. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.
39. Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 135.
40. Борисов, Э. М. Испания. Конституция и законодательные акты [Текст] : пер. с исп. / Э. М. Борисов, Т. И. Ильинская ; под ред. и со вступ. ст.: Н. Н. Разумович ; сост. и вступ. ст.: В. А. Савин. – М. : Прогресс, 1982. – С. 352.
41. Дадиани, Л. Я. Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана [Текст] / Л. Я. Дадиани, Р. А. Тузмухамедов ; пер. под ред.: З. И. Луковникова. – М., 1960. – С. 733–734.
42. Французская Республика. Конституции и законодательные акты [Текст] : пер. с фр. / редкол.: В. А. Туманов (пред.) и др. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.
43. Конституція Фінляндії [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>.
44. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>.
45. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты [Текст] : пер. с нем. – М. : Прогресс, 1985. – 430 с.
46. Конституция Республики Болгария [Текст] // Право и жизнь. – М., 1992. – № 2. – С. 30–45.
47. Основной закон Монголии (Конституция) [Текст] // Право и жизнь. – М., 1992. – № 3. – С. 67.
48. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование [Текст]. – М. : ИНИОН РАН, 1994.

49. Республика Куба. Конституция и законодательные акты [Текст] : пер. с исп. / сост.: Б. А. Страшун (пер.) ; пер.: Э. М. Борисов, А. Г. Орлов, С. В. Рябов, В. А. Савина ; под ред. и со вступ. ст.: Б. И. Гвоздырев. – М. : Прогресс, 1980. – 478 с.
50. Китайская Народная Республика. Законодательные акты [Текст] : пер. с кит. / сост.: К. А. Егоров ; под ред.: А. М. Гудошников (вступ. ст.) ; редкол.: Г. В. Барабашев, О. А. Жидков, И. П. Ильинский, Г. П. Калямин, Б. А. Страшун, В. А. Туманов, В. Е. Чиркин. – М. : Прогресс, 1989. – 504 с
51. Конституция Японии [Текст] // Современные зарубежные конституции. – М. : МЮИ, 1992. – С. 269–284.
52. Бодрова, І. І. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування [Текст] / І. І. Бодрова ; Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол.: Ю. П. Битяк [та ін.]. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с. – (Наукові доповіді; вип. 3).
53. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва. 5.05.1998. Страсбург [Електронний ресурс]. – Режим оступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_520](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_520).
54. Історія, теорія і практика європейської та євроатлантичної інтеграції України [Текст] : енцикл. довід. / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006.
55. Клеман Фурши. Межмуниципальное сотрудничество во Франции [Електронний ресурс] : выступление в России, 2010 г. / Клеман Фурши. – Режим доступу: <http://www.coopregion.ru/uploaded/VE%20ville%20durable/intercommunalite-RU.pdf>.
56. Попов, Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: опыт зарубежных стран и перспективы развития в Российской Федерации [Текст] / Д. А. Попов // Спорт: экономика, право, управление. – 2008. – № 2. – С. 21–25.
57. Барабаш, Е. С. Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия [Текст] / Е. С. Барабаш // Проблемы теории и практики упр. – 2012. – № 5. – С. 69–73.

58. Любченко, П. М. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко ; Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування ; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.] . – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с. – (Наукові доповіді; вип. 3).
59. Закон Литви про місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.litlex.lt/litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/167.HTM>.
60. Local government in Sweden [Electronic Resource]. – Mode of access: URL: <http://www.nordmaling.se/default.aspx?di=2056>.

*Наукове видання*

*Серія «Наукові доповіді»*

**Петришина** Марина Олександрівна,  
**Петришин** Олег Олександрович

**Міжнародно-правові стандарти  
у сфері місцевого самоврядування**

Коректор *Н. Ю. Шестьора*  
Технічний редактор *А. Т. Гринченко*

Підписано до друку 28.04.2016.  
Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 2,56. Обл.-вид. арк. 2,03. Вид. № 1453.  
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а  
Тел./факс (057) 716-45-53  
Сайт: [www.pravo-izdat.com.ua](http://www.pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для авторів: [verstka@pravo-izdat.com.ua](mailto:verstka@pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для замовлень: [sales@pravo-izdat.com.ua](mailto:sales@pravo-izdat.com.ua)

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні ФОП Леонов  
Тел. (057) 717-28-80



[www.pravo-izdat.com.ua](http://www.pravo-izdat.com.ua)

**ISBN 978-966-937-013-6**



9 789669 370136