

УДК 330.34

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.1.26>

Є. В. Тальний

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті зосереджено увагу на європейських стандартах та підходах до розвитку місцевих громад, що визначені країнами Європейського Союзу. Зважаючи на важливість місцевого самоврядування для сталого розвитку, особливо в контексті європейської інтеграції, у статті розглядаються основні принципи та моделі, що забезпечують ефективне управління на рівні громад, а також роль європейських інституцій у підтримці їх розвитку.

Особлива увага приділена Європейській Хартії місцевого самоврядування як одному з найголовніших джерел, що має використовуватися для розвитку дієздатних органів місцевого самоврядування в Європі та Україні безпосередньо, зважаючи, що після її ратифікації стала частиною національного законодавства України.

Порівняно конституції держав світу, в яких закріплені основні положення стосуються функціонування місцевого управління та самоврядування та визначено, що конституційно-правове регулювання питань місцевого управління та самоврядування у різних державах світу є неоднаковим.

В статті акцентовано увагу на тому, 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. Зазначено декілька моделей та їх особливості, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, зокрема: муніципальна (англосакська), біполярна, яка включає романо-германську, континентальну, французьку; іберійська – поширена у Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії; змішана – поширена в Австрії, Російській Федерації, ФРН; «радянська» – зберігається у тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР, на Кубі.

Мета статті полягає у обґрунтуванні важливості та необхідності запровадження європейських стандартів та моделей у вітчизняну практику для забезпечення сталого розвитку територіальних громад і всього суспільства.

Ключові слова: європейські стандарти, місцеве самоврядування, сталий розвиток, інтеграція, розвиток громад, інституційна підтримка.

Постановка проблеми. Розвиток місцевих громад є однією з ключових складових соціально-економічної політики Європейського Союзу. Процеси європейської інтеграції значною мірою впливають на трансформацію місцевого управління в Україні, особливо в контексті реформи децентралізації. Європейські стандарти та підходи до розвитку громад включають інструменти, методології та практики, які застосовуються для забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні.

Розвиток сучасної демократичної держави передбачає необхідність підвищення ефективності регулювання суспільних справ, задоволення потреб і інтересів громадян. Це, в свою чергу, вимагає постійного удосконалення механізмів управління, зміцнення демократичних

інститутів та забезпечення прозорості та підзвітності органів влади. Оскільки сучасне суспільство є складним та багатограним, важливо орієнтуватися на принципи участі, справедливості, рівності та правовладдя у процесі ухвалення рішень. Світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання якісних та ефективних послуг. Місцеве самоврядування є важливим чинником демократизації суспільного життя, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки проведено багато наукових

досліджень, присвячених висвітленню різних аспектів теорії і практики місцевого самоврядування у європейських країнах, що дає можливість узагальнити світові моделі та практики сучасного розвитку системи місцевого самоврядування.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних основ та правових аспектів вивчення зарубіжного досвіду місцевого самоврядування зробили як вітчизняні так і зарубіжні вчені, праці яких заслуговують увагу при здійсненні досліджень присвячених питанням розвитку місцевого самоврядування. Проблеми децентралізації управління та його досвіду в європейських країнах у вітчизняній науковій літературі присвячені праці Борденюка В., Величко В., Войтенка Ю., Георгіна А., Голосніченка І., Заблоцького В., Колодія О., Лютої О., Ткачука А., Толкованова В., Пустовойта Л., Пилипіва В., Лелеченко А., Стахурського М., Філіпенка С. та інших. Кожен із науковців пропонує власне бачення проблеми децентралізації в ракурсі іноземного досвіду конкретної європейської країни.

Виклад основного матеріалу. Основною метою демократичного управління є створення умов для ефективного і справедливого вирішення соціальних, економічних і політичних проблем. Це включає в себе належну організацію місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод громадян, а також створення механізмів для залучення населення до процесу прийняття рішень. Важливим елементом цієї системи є децентралізація, яка дозволяє передавати частину повноважень і ресурсів на місцевий рівень. Це створює умови для більш ефективного управління на місцях, з урахуванням специфіки та потреб конкретних громад, а також сприяє розвитку місцевих ініціатив і посиленню соціальної згуртованості.

Наразі для України беззаперечним прикладом демократії є країни Євросоюзу, де місцеве самоврядування та управління базисом демократичного устрою суспільства є більш досконалою муніципальною системою. Європейські стандарти та підходи до розвитку громад включають інструменти, методології та практики, які застосовуються для забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні. Ці інструменти орієнтовані на ефективне використання ресурсів, підвищення якості життя, а також на інтеграцію соціальних, економічних та екологічних аспектів розвитку. Однією з основних цілей

є забезпечення сталого, рівномірного розвитку, що відповідає інтересам усіх верств населення.

Враховуючи початкову стадію проходження процесу децентралізації в Україні, самоврядні органи стикаються з рядом проблем та недоліків, але незважаючи на це система місцевого самоврядування несе в собі найбільший потенціал демократичного державотворення, а отже, сталого розвитку територіальних громад і всього суспільства. Тому, питання імплементації в Україні принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування дуже актуальне.

Розглянемо деякі співвідношення положень, процедур та процесів вітчизняної системи місцевого самоврядування та Європейської Хартії, які необхідно мати на увазі при реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Європейська спільнота звикла не тільки декларувати, але й послідовно відстоювати права людини. Вона убачає в міському самоврядуванні найближчу для громадянина, а отже, найлегшу з погляду можливостей гарантування дотримання прав людини інституцію. Як підкреслює О. Мордвінов «Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з історією розвитку громадянських свобод та державності» [7]. В той же час, українці багато говорять про власні права, проте не мають ані звички процедурно їх відстоювати, ані у тих випадках, коли звертаються до суду за захистом власних прав. На жаль, існуюча вітчизняна судова система призводить до ментального розриву суспільної свідомості українців між визначенням прав і свобод людини та обов'язком жити у правовому полі держави.

Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте місцеве самоврядування, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [3]. Українське суспільство також переконане в значно більшій демократичності системи місцевого самоврядування порівняно з державною владою. Проте в ментальності наших співгромадян досить поширена відсутність взаємозв'язку демократії, як нашого права брати участь у процедурах формування представницької влади та демократії як власної відповідальності за прийняття виборцем рішень. Тому демократія як процедура, а не абстрактна цінність, усе ще не домінує у нашому суспільстві [5].

Досліджуючи європейські стандарти та підходи до сталого розвитку громад, безперечно основну увагу треба приділити Європейській

Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [4], як одному з найголовніших джерел, що має використовуватися для розвитку дієздатних органів місцевого самоврядування в Європі та Україні безпосередньо. Цей документ було прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року, як результат багаторічної роботи різних європейських структур та є свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства. Хартія розроблялася впродовж 17 років. Відносна «молодість» цього документа, як і досить тривалий період його розробки, свідчать про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною не тільки для сучасного етапу політичного розвитку України, а й для давно сформованих демократичних систем Європи.

Від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в місті Страсбург. Верховна Рада України ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до статті 9 Конституції України Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації стала частиною національного законодавства України. Треба наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акту), а отже, взяла на себе обов'язок виконання всіх без винятку викладених у ній норм [8]. Аналіз принципів, закріплених Хартією місцевого самоврядування, свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Насамперед, йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне – вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку [1].

Міське самоврядування та управління можна назвати 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 тій чи іншій державі. Порівнюючи конституції більшості держав світу, слід зазначити, що закріплені в них основні положення стосуються

функціонування місцевого управління та самоврядування, а саме: головні принципи організації місцевого управління та самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування та управління, основи їх компетенції, внутрішньої структури і взаємовідносин; роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо) [2].

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 тільки згадувати про нього (ФРН) або взагалі не торкнутися цього питання, залишивши регулювання місцевого управління суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія). Так, в Основному законі ФРН тільки констатується, що "у землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими вільними, рівними і таємними виборами" (п. 1 ст. 28) [9].

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. Але ступінь урегульованості різних аспектів місцевого управління в окремих штатах неоднакова. Наприклад, конституції Алабами, Делаверу та Міссісіпі містять невелику кількість норм, які стосуються місцевих органів. І, навпаки, у конституціях Аляски, Іллінойсу та інших штатів закріплені не тільки основні принципи діяльності місцевих органів, але й норми, які регламентують внутрішню організацію муніципалітетів [6].

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, характеру їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування досвід яких може бути використаний в Україні [6].

Перша з моделей – муніципальна (англосаксонська) (виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями. Характерною особливістю такої моделі є: значна автономія органів місцевого самоврядування; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування; виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це так званий позитивний принцип правового регулювання; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль).

Другою моделлю є біполярна, яка включає романо-германську, континентальну, французьку – Франція, Італія, Польща, Болгарія, Турція, Сенегал та ін. – поширена у країнах Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу. Для цієї моделі характерні особливості: у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання. Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні.

Третя модель – іберійська – поширена у Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії – дуже наближена до континентальної моделі, передбачає, що управління на місцях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (наприклад, ради) і відповідні головні посадові особи місцевого

самоврядування (наприклад, мери, префекти), які одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою, як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради.

Четверта модель – змішана – поширена в Австрії, Російській Федерації, ФРН – характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі. Слід зазначити, що в науковій літературі, у якості самостійної муніципальної системи виділяють місцеве (комунальне) управління Німеччини. (Правові засади цієї системи закладені ще у пруському Статуті міст, запровадженому фон Штейном у 1808 р. Він передбачав розвиток системи общинного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат.)

П'ята модель – "радянська" – зберігається у тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР, на Кубі. Характерні особливості: базується на запереченні розподілу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху; всі ради є органами державної влади на своїй території; рада обирає інший державний колегіальний орган – виконавчий комітет, який одночасно підпорядковується цій раді та виконавчому комітету вищого рівня).

Слід зауважити, що самостійність органів місцевого самоврядування більшості європейських держав має особливий специфічний характер, оскільки органи місцевого самоврядування не мають законодавчих повноважень, бо вони можуть діяти тільки на основі і в рамках законодавчих актів, виданих центральними законодавчими органами всієї країни чи суб'єкта федерації, якщо це федеративна держава [6].

Таким чином, розвиток сучасної демократичної держави є процесом постійного вдосконалення механізмів управління, що базуються на принципах демократії, прав людини та сталого розвитку, спрямованих на забезпечення добробуту кожного громадянина та гармонійного розвитку суспільства в цілому.

Висновки та пропозиції. Існуюча система місцевого самоврядування на сьогодні намагається забезпечити в межах територіальних громад створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг.

У сучасних умовах європейської інтеграції важливо не лише забезпечувати внутрішню ефективність управлінських процесів, а й орієнтуватися на європейські стандарти у сфері права, екології, економіки та соціальної політики. Взаємодія з європейськими інститутами дає можливість отримувати фінансову підтримку для реалізації важливих проєктів, сприяє адаптації до сучасних тенденцій глобалізації та інтеграції.

Список використаної літератури:

1. Величко В.О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Серія «ПРАВО»*, Випуск 20. 2015.
2. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Тернопіль : Астон, 2003. 432 с.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук. практ. посіб. / упоряд. О.В. Бейко [та ін.]; ред. М.О. Пухтинський, В.В. Толкованов; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО). К.: Кримар, 2003. 395 с.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Страсбург, 1985.
5. Заблоцький В.В. Імплементация європейських стандартів формування та функціонування місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 8. С. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=870> (дата звернення 23.12.2024)
6. Лелеченко А.П., Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування : імплементация в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 3, 2011. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (дата звернення 21.12.2024).
7. Мордвінов О. Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика. *Держава та регіони. Сер. «Державне управління»*. – Запоріжжя, 2011 № 2. с. 45-48.
8. Стешенко Т. В. Європейська хартія місцевого самоврядування – основний міжнародно-правовий документ, який містить стандарти щодо організації управління на місцях. *Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України : зб. Тез Форуму, 27-28 верес. 2011р. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 211-212.*
9. Федеративна Республіка Німеччина. Конституція та законодавчі акти. Переклад з німецького Морщакова Т.Г. Чиркин В.Е., та ін. К.: 1991. 472 с.

Talnyi Ye. V. European standards and approaches to the development of territorial communities

The article focuses on European standards and approaches to the development of local communities, defined by the countries of the European Union. Given the importance of local self-government for sustainable development, especially in the context of European integration, the article examines the basic principles and models that ensure effective management at the community level, as well as the role of European institutions in supporting their development.

Special attention is paid to the European Charter of Local Self-Government as one of the most important sources that should be used for the development of effective local self-government bodies in Europe and Ukraine directly, considering that after its ratification it became part of the national legislation of Ukraine.

The constitutions of the countries of the world, which enshrine the main provisions concerning the functioning of local government and self-government, are compared and it is determined that the constitutional and legal regulation of local government and self-government issues in different countries of the world is different.

The article emphasizes that municipal governance can be implemented in various organizational forms, which together form a single model of the local government system, with the help of which local issues are resolved throughout the country. Several models and their features are indicated, which significantly differ from each other in the principles of forming local government bodies, in particular: municipal (Anglo-Saxon), bipolar, which includes Romano-Germanic, continental, French; Iberian – widespread in Spain, Brazil, Mexico, Portugal; mixed – widespread in Austria, the Russian Federation, Germany; "Soviet" – preserved in one form or another in Vietnam, the People's Republic of China, the DPRK, Cuba.

The purpose of the article is to substantiate the importance and necessity of introducing European standards and models into domestic practice to ensure the sustainable development of territorial communities and society as a whole.

Key words: European standards, local self-government, sustainable development, integration, community development, institutional support.