

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ ТА БІОТЕХНОЛОГІЙ
імені С. З. ГЖИЦЬКОГО****Факультет економіки та менеджменту****Кафедра публічного управління
та адміністрування****Допускається до захисту****„__” _____ 2021 р.****Зав. кафедрою _____****проф. Парубчак І.О.****ДИПЛОМНА РОБОТА****Студентки КІЗИМИ ІРИНИ МИКОЛАЇВНИ****на тему: «Особливості діяльності об'єднаних територіальних громад в
умовах реформування місцевого самоврядування в Україні»****на присвоєння кваліфікації – магістра публічного
управління та адміністрування****Керівник роботи _____
(підпис)****доц. Радух Н.Б.
(вчене звання, прізвище та ініціали)****Консультант _____
(підпис)****_____
(вчене звання, прізвище та ініціали)****Консультант _____
(підпис)****_____
(вчене звання, прізвище та ініціали)****Львів 2021**

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОДЕЛІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Управління та самоврядування на місцевому рівні: розмежування понять	8
1.2. Обґрунтування виділення та генезис діяльності об'єднаних територіальних громад місцевого самоврядування	15
1.3. Характеристика корпоративної моделі діяльності в умовах реформування місцевого самоврядування	24
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ У МЕХАНІЗМІ УПРАВЛІННЯ І САМОВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ І ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ	33
2.1. Інститут муніципальних корпорацій та її відмежування від інших інститутів управління та самоврядування на місцевому рівні	33
2.2. Специфіка джерел правового регулювання місцевого самоврядування в рамках діяльності об'єднаних територіальних громад	40
2.3. Особливості діяльності статутів в умовах реформування місцевого самоврядування	47
РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ КОРПОРАТИВНОЇ МОДЕЛІ В ОСНОВАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	55
3.1. Особливості територіальної організації об'єднаних громад місцевого самоврядування	55
3.2. Вплив моделі об'єднаних територіальних громад на організаційні засади місцевого самоврядування	60
3.3. Юридична конструкція та зміст компетенції суб'єктів місцевого самоврядування	68
РОЗДІЛ 4. СОЦІАЛЬНА ТА КОРПОРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.....	73
РОЗДІЛ 5. ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ.....	84
ВИСНОВКИ	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	101

ВСТУП

Актуальність теми цього дослідження обумовлена пошуками шляхів, що продовжуються в даний час в Україні оптимізації місцевого самоврядування як найважливішого інституту народовладдя та забезпечення життєдіяльності населення, що виражається у здійснюваних реформи його організації та динаміку пов'язаного правового регулювання.

Зроблені спроби реформування місцевого самоврядування при цьому детерміновано, як щодо нещодавнього впровадження зазначеного інституту в механізм публічної влади та управління в Україні, що вимагає адаптації його до національної специфіки правової системи та управлінським практикам, так і ускладненням проблем, що потребують вирішення на місцевому рівні та завдань, пов'язаних з урбанізацією, міграційними процесами всередині суб'єктів України, розвитком інфраструктури та організаційно-управлінських механізмів на місцевому рівні в умовах соціально-економічних змін.

При вирішенні відповідних питань є корисним звертатися і до закордонного досвіду. Безперечно, Україна є державою унікальною, зі своєю специфікою географії, територіальної організації населення, розподілу матеріальних та людських ресурсів. Разом з тим ця унікальність не повинна бути фактором, що веде до відмови від використання окремих закордонних напрацювань у сфері правового регулювання організації громадської влади.

У багатьох випадках аналіз відповідного зарубіжного досвіду може допомогти уникнути небажаних рішень або знайти інноваційні інструменти, моделі та механізми, які можна адаптувати до українських умов та впровадити в систему нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування з її оптимізації. Не всі, навіть найкорисніші рішення у сфері організації публічної влади інших країнах застосовні в українських умовах, однак є й універсальні проблеми та їх вирішення, які слід звернути увагу.

Вивчення закордонного досвіду місцевого самоврядування здійснюється, в тому числі, на основі аналізу його моделей, що дозволяють дати комплексне уявлення про цілі та специфіку функціонування аналізованого інституту

виходячи з набору характеристик, що визначають відповідну модель. У цій роботі запропоновано підхід до класифікації моделей місцевого самоврядування на підставі критерію правової природи муніципалітету, на цій основі серед інших виділено і корпоративну модель, якої у рамках дослідження приділено основну увагу.

Вивчення досвіду муніципального будівництва європейських держав, у тому числі в аналізованому ключі аналізу специфіки корпоративної моделі, обумовлено не тільки його унікальністю та самобутністю, а й наявністю цікавих рис та особливостей, які могли б дати відповідь на питання, що стоять перед українським самоврядуванням. Слід зазначити, що аналіз сучасних підходів до правового регулювання та організації муніципальних інститутів неможливий без вивчення як відповідної теоретичної бази, так і історико-правових основ. Формалізація інституту місцевого самоврядування у рамках правового регулювання, так само як і формування теоретичних уявлень про нього, в тому числі в рамках юридичної науки, мають важливий взаємовплив дія, дослідження даного взаємовпливу вкрай важливе для аналізу як самого аналізованого інституту і динаміки його розвитку.

Вивчення історії інституційних та правових форм місцевого самоврядування, у свою черга, дозволяє пояснити як причини їх генезису в аналізованому стані, так і сучасні особливості та властивості. У зв'язку з цим цікавий аналіз теоретичної та історико-правової основи місцевого самоврядування в ЄС, а також з урахуванням посилань у дослідженні до досвіду інших держав (Великобританія, США та ін.), історичних витоків та концептуальних характеристик корпоративної моделі місцевого самоврядування в цілому, що має серйозну специфіку та відмінності від відношення до українського досвіду общинної моделі, особливості якої також визначено у дослідженні.

Вивчення цих особливостей може дозволити не лише зрозуміти сутність закладених у корпоративній та альтернативних їй моделях принципів, а й розширити наявні уявлення про сутність та цільове призначення місцевого

самоврядування як політико-правового явища на основі підходу до даному явищу, що відрізняється від прийнятого в українській науці та практиці, сприяти усуненню протиріч та виробленню чіткого концептуального підходу до ролі місцевого самоврядування державі та цілям його розвитку.

Істотне значення з урахуванням вищевикладеного мають гармонізація елементів місцевого самоврядування та вироблення в рамках як корпоративної (ЄС), так і общинної (Україна) моделі підходів до забезпечення права громадян на місцеве самоврядування за відсутності механізму територіального громадського колективу як носія зазначеного права.

Це стає особливо актуальним в умовах тенденції, що спостерігається в обох державах укрупнення муніципалітетів, створення «штучних» одиниць та скорочення низового муніципального рівня, більш тісно пов'язаного з соціально-територіальними спільнотами. Слід зазначити, що розширення наукового знання щодо корпоративної моделі місцевого самоврядування та її реалізації в ЄС саме по собі є цінністю не тільки тому, що в умовах постійної динаміки суспільних відносин і відображає їх права в Україні отримане знання може бути надалі затребуване та втілено у правовому регулюванні та правозастосуванні, але й тому, що воно загалом сприяє акумуляції теоретичних уявлень про підходи до організації публічно-правових інститутів у світі, включаючи місцеве самоврядування та розвитку науки конституційного (державного) та муніципального права з їхньої основи.

Метою магістерської праці є визначення історико-правових засад та теоретичних особливостей корпоративної моделі місцевого самоврядування, виявлення на прикладі ЄС регулятивних та правозастосовних проблем, пов'язаних з реалізацією цієї моделі, формулювання пропозицій щодо їх вирішення, вироблення конкретних пропозицій щодо застосування досвіду муніципального будівництва в ЄС для покращення функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, а також оптимізація теоретичного підходу до ролі місцевого самоврядування та цілям його розвитку в обох державах з урахуванням специфіки реалізованих у них моделей. Завданнями

цього дослідження є:

- Визначення елементів та характеристик місцевого самоврядування як політико-правового явища;
- Виділення та характеристика моделей місцевого самоврядування виходячи з критерію правової природи муніципалітетів;
- Аналіз історико-правових основ та сучасного статусу муніципальних корпорацій як ключового фактору генезису корпоративної моделі місцевого самоврядування;
- Визначення специфіки корпоративної моделі серед підходів до самоврядування на місцях в європейських державах;
- Відмежування місцевого самоврядування ЄС від суміжних інститутів вирішення місцевих питань;
- Визначення та аналіз етапів становлення місцевого самоврядування ЄС;
- Аналіз реалізації корпоративної моделі в основах місцевого самоврядування в ЄС на сучасному етапі, розробка пропозицій щодо їх оптимізації;
- Виявлення передумов та розробка рекомендацій щодо застосування європейського досвіду реалізації корпоративної моделі місцевого самоврядування України;
- Формулювання пропозицій щодо оптимізації теоретичного підходу до ролі місцевого самоврядування та цілей його розвитку в обох державах.

Висновки, що містяться у магістерському дослідженні, розширюють і впорядковують наукові уявлення про зміст змісту категорії «місцеве самоврядування» та її розмежування із суміжними поняттями, використовуваними як опис механізму вирішення місцевих питань, вводять у науковий обіг новий підхід до класифікації моделей місцевого самоврядування на основі критерію правової природи муніципалітету, визначають вплив форми муніципалітету на розвиток місцевого самоврядування.

У дослідженні у рамках вивчення корпоративної моделі визначено історико-теоретичні основи підходу до місцевого самоврядування європейських

держав, включаючи ЄС, виявлено теоретичне зміст категорії «муніципальна корпорація» та дана характеристика її правової природи та статусу. Щодо основ місцевого самоврядування в ЄС запропоновано теоретичні принципи та моделі територіальної організації, організаційних засад, виділено теоретичні підходи до визначення компетенції муніципалітетів та фінансово-економічним основам їх діяльності, що відображають специфіку корпоративної моделі місцевого самоврядування.

У роботі також сформульовані теоретичні пропозиції щодо оптимізації ролі місцевого самоврядування як політико-правового явища як у ЄС, так і у України, з урахуванням специфіки відповідних їм моделей.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОДЕЛІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Управління та самоврядування на місцевому рівні: розмежування понять

Перш ніж аналізувати особливості корпоративної моделі місцевого самоврядування, слід визначитися з самим застосовуваним у цьому випадку терміном "місцеве самоврядування", точніше його концептуальним змістом. Необхідно відзначити, що як у зарубіжній, так і вітчизняній науці до досі відсутнє чітке та одноманітне визначення місцевого самоврядування, а також його розмежування із суміжними, на перший погляд, однак поняттями, що істотно розрізняються за правовою природою «самоврядування», «місцеве управління» та «державне управління на місцях».

Як зазначає В.К. Самігулін, «складності у вирішенні питань місцевого самоврядування виникають у зв'язку з тим, що представники різних шкіл правової думки – скажімо, «суспільної» та «державної», «юридичної» та «політичної» – неоднозначно тлумачать походження місцевого самоврядування, його співвідношення з органами державної влади та управління, а також цілий ряд інших питань, що належать до змісту та форми, функцій та структури цього різновиду людської діяльності».

Б.В. Росинський та Ю.М. Старилів визначають управління як цілеспрямований та постійний процес впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. Об'єктами управління можуть бути в тому числі люди, соціальні групи, суспільство загалом. У цьому випадку йдеться про соціального різновиду управління. Соціальне управління, як указує Ю.М. Козлов, своїм головним призначенням має вплив, що впорядковує. на учасників спільної діяльності, що надає взаємодії людей організованість. Самоврядування, своєю

чергою, сприймається як допустима різновид соціального управління, і як суперечливий за своєю сутністю явище [41, ст.36].

Ю.А. Тихомирів вважає, що самоврядування є видом соціального управління та має свої цілі, суб'єкт та об'єкт взаємодії. У свою чергу, С.І. Кулієва вважає самоврядування особливою формою самоорганізації, до якої не застосовується управлінський фактор. Істотною відмінністю управління від самоврядування є те, що в рамках останнього суб'єкт та об'єкти збігаються. Однак у науковій літературі поширена думка, що щодо громадських структур класична модель самоврядування застосовна лише частково, оскільки елементи власне самоврядування та професійного управління навіть на рівні невеликих громад тісно переплетені.

Виходячи з цього, О.М. Кокотів пропонує розглядати місцеве самоврядування як своєрідний стан, якість управління місцевими спільнотами, які характеризуються чотирма ознаками:

- Формування місцевих органів влади самими спільнотами;
- Розумне поєднання професійного управління та самоздійснення місцевих питань;
- Надання мешканцям та їх об'єднанням широких можливостей щодо заяви, відстоювання власних запитів;
- Націленість органів місцевого самоврядування та професійних управлінців на виявлення та задоволення нагальних запитів жителів.

Розглядаючи самоврядування як категорію громадських і зокрема правових наук, С.А. Авак'ян зазначає, що самоврядування будується на основі правил, прийнятих самими учасниками процесів самоврядування чи визначених компетентними органами держави на основі сформованих звичаїв та традицій, при цьому підвищена увага приділяється формам участі у процесах самоврядування громадян. На думку професора Авак'яна, оскільки самоврядування представляє собою вираз влади народу, воно може приймати і державно-владні форми, проте зберігає свою природу у тому випадку, якщо здійснюється виборними представниками народу та спирається на широкі

верстви населення [52, ст.94].

Аналізуючи правову природу місцевого самоврядування, видається, однак, необхідно відокремлювати його від самоврядування як такого. З однією сторони, самоврядування є ширшу категорію, що включає та самоврядування місцеве. Справді, якщо йдеться про базових його ознаках, то самоврядування, як правило, включає в себе місцеві органи управління чи інші політичні спільноти, які користуються певними «квазі-суверенними» правами у державі. Однак дотримуючись цієї логіки, можна інституційно і функціонально прирівнювати місцеве самоврядування та самоврядування автономних утворень, національних меншин тощо, що саме собою некоректно.

Як вказує американський учений К. Берд, усі форми самоврядування містять у собі демократичний початок, проте їх цілі, функції та механізми реалізації істотно різняться. Німецький державознавець Л. Штейн, визначаючи сутність самоврядування, писав, що воно «є першою формою, в якій здійснюється ідея вільного управління, як організованої та правомірної участі громадян держави у діяльності з досягнення загального та в управлінні особливим».

Р. Гнейст вважав неправильним ототожнювати самоврядування з діяльністю станових спілок, міських та сільських громад. На думку вченого, самоврядування починається лише після того, як подібного роду з'єднання втратили владу і всі або подібні приватні формації виявляються підлеглими держави. Самоврядування, яке можна вважати формою самоорганізації, різноманітне, але саме місцеве самоврядування, як вважав Р. Гнейст, стає структурною ланкою організації управління територією держави і включається як елемент у загальну систему публічної влади. У цьому державна теорія не заперечувала демократичного начала місцевого самоврядування [63, ст.22].

Як свідчить професор Є.В. Гриценко, загальним для відповідного підходу був акцент на принципи демократії – широке залучення нації для здійснення публічної влади через самостійне під власну відповідальність рішення місцевих питань. На зміну демократичному підходу прийшло розмежування розуміння

місцевого самоврядування у політичному та юридичному сенсах.

Р. Розін, впродовж ідей П. Лабанда, під юридичним самоврядуванням розумів діяльність правоздатного суб'єкта – самоврядної корпорації (Selbstverwaltungskörper) – упорядкування суспільного життя. Що стосується внутрішньої структури такої корпорації та, відповідно, участі громадян у адміністративні справи, то ці питання виводилися за межі юридичного розуміння самоврядування і розглядалися як суть самоврядування в політичному сенсі. Таким чином, демократичний елемент як політичний аспект самоврядування відмежовувався від юридичного.

Конструкція самоврядної корпорації (юридичної особи публічного права) дозволяла, не протиставляючи самоврядування державі, говорити про відносну самостійність муніципалітетів усередині державної структури та, відповідно, характеризувати їхню діяльність щодо вирішення публічних питань як похідну від держави владу, опосередковане державне управління (mittelbare Staatsverwaltung), форму адміністративної децентралізації. З позицій Р. Гнейста, «самоврядування» в англійському значенні цього терміна (Self-government) взагалі не передбачало поділу держави та низових одиниць.

Сама система влади, що є сукупність відповідальних осіб (насамперед представників аристократії), які заміщають найчастіше неоплачувані посади, у тому числі на місцевому рівні (наприклад, мирові судді, justices of peace), і була виразом самоврядування. Однак автономія окремих одиниць самоврядування була і є суто адміністративною та жорстко обмежена законодавчою владою парламенту та судами загального права.

Незважаючи на критику ідей Р. Гнейста, багато англійських авторів прямо або опосередковано підтверджували його теорію. Так, наприклад, на думку англійських вчених С. та Б. Уебб, історична відсутність в Англії централізованої системи оплачуваних та працюючих на звільненій основі чиновників на місцевому рівні і лежить в основі того, що прийнято вважати англійською самоврядування. Водночас це самоврядування не передбачає як такої політико-правову автономію від держави У муніципально-правовій науці

певне значення відіграє і дуалістичний підхід до визначення місця та ролі місцевого самоврядування [74, ст.111].

Дуалістична теорія, що розроблялася Т. Маунцем, О. Зеєвальдом поруч інших вчених, визнає двоїстість природи місцевого самоврядування, що поєднує державне та суспільне начало. Як вказував український дослідник Б.М. Чичерін, в організації муніципального управління поєднуються два елементи: державний та громадський. На думку автора, «виділення суто державної сфери в галузі приватних спілок веде до визнання двоякого початку у місцевому самоврядуванні – урядового та громадського. Перше виражається в організмі державних посад, друге – у місцевому представництві».

На думку професора Н.С. Тимофієва, «штучне відділення місцевого самоврядування від державної влади має бути ліквідовано, оскільки розвиток місцевого самоврядування носить об'єднувчий характер державно-владних та самоуправлінських початків». Місцеве самоврядування, маючи подібність до інших форм самоврядування, є тим не менш унікальним суспільним та політико-правовим феноменом (явленням) і має відповідним чином розглядатися під час аналізу його правової природи та статусу.

З урахуванням різноманітності підходів правова концепція місцевого самоврядування має формулюватися окремо щодо відповідних моделей та з урахуванням історичних витоків, хоча не можна заперечувати і наявності спільного фундаменту, базових його елементів та характеристик, що уможлиблює зіставлення подібних концепцій. Виходячи з передумови про те, що місцеве самоврядування є не тільки формою самоврядування, але має і якість управління (що закладено в основі самої його сутності), слід зробити висновок про неможливість протиставлення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління», необхідно лише зміщувати акценти, визначаючи їх зміст.

Слід наголосити, що акцент у рамках поняття «місцеве управління» зміщується у бік діяльності органів місцевого самоврядування та професійних посадових осіб. Так, і в Європі, де домінує континентальна модель місцевого

самоврядування, основний міжнародний документ, Європейська хартія місцевого самоврядування, дає наступне визначення місцевого самоврядування: «Під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та на користь місцевого населення» (ч. 1 ст. 3) [5, ст.21].

З іншого боку, в перекладах на різні мови терміни, що розглядаються – «місцеве самоврядування» та «місцеве (муніципальне) управління» – є фактично взаємозамінними, що не є суперечливим, оскільки друге фактично є частиною першого. Як буде розглянуто нижче, в європейських державах, де терміни «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» є на практиці також фактично взаємозамінними, ширше застосування першого відбиває специфіку правового становища муніципалітетів як агентів центральної влади та належність муніципальної компетенції швидше муніципалітетам та їх органам управління, ніж територіальному громадському колективу як сукупності місцевих жителів.

Специфіка сприйняття місцевого самоврядування у межах європейського підходу легко візуалізується навіть при поверхневому аналізі визначень, які у законодавстві. Наприклад, у статутах західної області в ЄС поняття «місцева влада» (local authority) прирівнюється до поняття «муніципалітет» (municipality), а той, своєю чергою, визначається як «корпорація громадян» (corporation of residents). При цьому в іншому базовому статуті області ставиться знак рівності між поняттям «місцеве (само) управління» (local government) та «рада муніципалітету» (council of a municipality). Таким чином, суб'єктом місцевого самоврядування тут стає муніципалітет як корпорація та її органи, але не місцеві мешканці безпосередньо [16, ст.18].

Місцеве самоврядування у його «класичному» розумінні, як видається, є ширшим поняттям, що відображає, крім діяльності муніципальних органів, найважливіші елементи муніципальної демократії – форми здійснення місцевого самоврядування населенням безпосередньо, і навіть форми участі

громадян, у його виявленні. Однак такі форми існують і реалізуються й у європейських країнах. Крім того, важливим фактором слід вважати підконтрольність муніципальному владі населенню, відповідно термін «місцеве самоврядування» тут, певними застереженнями, є застосовним.

До форм державного управління на місцях (деконцентрації) можна віднести як діяльність призначених представників центральних органів влади та територіальних підрозділів органів, які виконують загальнодержавні завдання (наприклад, органи державної безпеки, контрольно-наглядові відомства), так і органів, що спеціально створюються державою для вирішення питань життєзабезпечення населення на територіях його проживання та надання місцевих послуг (хоча перелік послуг, що відносяться до «місцевих», безумовно, відрізняється від держави до держави).

Відповідні органи не залежать безпосередньо від волі місцевого населення, формуються та підзвітні вищим органам, хоча місцеве населення та може брати участь у їх діяльності, входити до складу створюваних при них консультативних рад і т.д. Відповідно державне управління на місцях є сукупністю форм державного управління на місцевому рівні, підконтрольних вищим органам держави та непідконтрольних безпосередньо місцевому населенню, які виконують у тому числі завдання щодо деконцентрації публічної влади у державі та реалізують цільову функцію за рішенням як державних, так і місцевих питань та надання публічних послуг населенню [27].

Місцеве самоврядування як політико-правове явище представляє собою складний комплексний інститут взаємопов'язаних елементів, а його організація та функціонування припускають визначення відповідних управлінських форм (включаючи форми безпосередньої демократії та створення муніципальних органів), встановлення їх компетенції, визначення територіальних меж їх юрисдикції, фінансово-економічної бази їх діяльності.

Змістовний аналіз зазначених особливостей дозволяє визначити специфіку системи місцевого самоврядування стосовно конкретної держави чи

певної моделі, відмежувати місцеве самоврядування від інших форм вирішення місцевих питань.

1.2. Обґрунтування виділення та генезис діяльності об'єднаних територіальних громад місцевого самоврядування

Як зазначалося вище, місцеве самоврядування є складним і багатогранним явищем, а його правова природа та статус диференціюються в залежності від домінуючих у тому чи іншому суспільстві чи державі уявлень про це явище. Останні, у свою чергу, залежать у тому числі від історичних витоків як місцевого самоврядування, так і публічної влади загалом. З урахуванням зазначеного розмаїття в теорії муніципального права та управління прийнято виділяти різні моделі місцевого самоврядування, володіють сукупністю характерних ознак його організації та здійснення.

Професор В.Є. Чиркін, аналізуючи підходи до організації публічної влади на місцях у державах світу виділяє чотири відповідні системи: англосаксонську, романо-німецьку, іберійську та систему порад. До критеріїв виділення систем автор відносить реалізацію концепції єдності державної влади місцевого самоврядування, чи його поділу, визнання чи невизнання «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць, а також національні особливості та традиції.

Аналізуючи відмінності сучасних моделей місцевого самоврядування, Є.В. Білоусова пропонує характеризувати їх різним ступенем проникнення держави у діяльність місцевого самоврядування. На думку вченого, найбільше відокремлення від державних органів характерне для англосаксонської моделі, в якій особливо суттєва роль виборних представницьких органів та посадових осіб. Романо-німецькій (континентальній) моделі притаманне певне проникнення державного впливу на місцевий рівень (контроль за законністю місцевих актів з боку державних чиновників, узгодження кандидатур глав муніципалітетів із державою) [38, ст.59].

Найбільш очевидним є вплив на державу іберійської моделі, де голова

муніципалітету, затверджуваний центральними органами, що одночасно здійснює функції представника держави на відповідній території. Модель, своєю чергою, окреслюється форма державного управління на місцях через відсутність автономії місцевих органів від системи державної влади та їх підпорядкованості вищим державним органам у вирішенні місцевих питань.

Щодо змішаної моделі місцевого самоврядування, то вона часто визнається як проміжна ланка між англосаксонською та континентальною моделі. У країнах відповідної моделі (Німеччина, Японія) місцеве самоврядування не отримує автономного від держави статусу, водночас ступінь децентралізації та самоврядування тут, особливості на нижньому (комунальному) рівні, вища, ніж у моделі континентальної.

Слід зазначити, що у вітчизняній літературі з усіх аналізованих моделей найбільш широке освітлення отримують континентальна та англосаксонська, що відносяться до основних. В.Г. Гнатів та і В.В. Рудий і зовсім зводять усі моделі місцевого самоврядування до двох базових: моделі автономного місцевого самоврядування, поширеного в державах англосаксонської правової системи (Великобританія, США), за якої місцеве самоврядування відокремлюється від системи державної влади, та моделі місцевого самоврядування, при якій місцеві органи вважаються «інструментом» реалізації центральними органами влади свого політичного курсу на місцях (Франція, Бельгія) [49, ст.17].

Широке поширення при виділенні зазначених моделей набувають такі критерії, як ступінь автономії місцевих органів (нижчий у межах континентальної моделі), наявність (у континентальній моделі) або відсутність (в англосаксонській) представника державної влади на місцях. Ще одним критерієм розрізнення є характер наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями. Зазначається, що для англосаксонської моделі характерно визначення компетенції органів місцевого самоврядування щодо формулі «дозволено те, що прямо наказано законом» (позитивне регулювання).

У рамках континентальної моделі діє інший принцип: «Дозволено все, що

не заборонено законом». При аналізі підходів та моделей організації та здійснення місцевого самоврядування, як видається, недостатня увага приділяється специфічним особливостям, що впливають із правової природи та статусу самих муніципалітетів. Відмінність при цьому очевидна, оскільки у багатьох країнах континентальної Європи муніципалітети визнаються *collectivité locale (collectivité territoriale)* («місцевим колективом», «територіальним публічним колективом»), в той час як у більшості європейських країн вони мають статус спеціальних політичних юридичних суб'єктів, державні корпорації (муніципальні корпорації).

Пряме використання цього терміну має широке поширення в законодавстві США, ЄС, з деякими застереженнями – в Індії, місцеве самоврядування якої має історико-правовий зв'язок з англосаксонською моделлю. Однак навіть у тих країнах англосаксонської моделі, де воно вийшло з прямого звернення, у законодавстві є вказівка на "корпоративний" характер муніципальної влади. Наприклад, в Великобританії, Австралії муніципалітети (муніципальні поради) проголошуються "корпоративними суб'єктами" (*bodies corporate*). Корпоративним статусом мають громади та об'єднання громад у Німеччині. У німецькому праві є конструкція «територіальної корпорації» як «корпорації публічного права, яка має якість територіального верховенства та членство в якій впливає з факту спільного проживання на території».

Разом з тим, як показує Є.В. Гриценко, основу сутності територіальної корпорації лежить громада – соціально-територіальна спільність, об'єднання пов'язаних спільне проживання на певній території осіб – членів громади. Громади та громадські об'єднання позначаються як носії самоврядування, територіальні корпорації є формою правосуб'єктності, закріплення їхнього юридичного статусу [50, ст.68].

У Конституції Чехії громада визначається як територіальна самоврядна одиниця (ст. 99), яка є територіальним об'єднанням громадян, які мають право на самоврядування (ст. 100). Англосаксонський підхід вирізняє те, що «община» («територіальний колектив») не виділяється як ядро соціально-

правової сутності муніципальної корпорації. Населення або одна із складових елементів корпорації, або зовсім від неї відокремлено (через те, що корпоративним суб'єктом визнаються органи місцевого управління), але саме по собі не є носієм якихось особливих «комунальних» прав, тим паче гарантованих конституційно. Неузгодження між поняттям та сутністю муніципальної одиниці та територіальним громадським колективом у низці європейських держав пов'язано, окрім інших чинників, з підходом центрального уряду до реформування місцевого управління. Так, Д. Вільсон та К. Гейм вказують, що, наприклад, для Великобританії історично були характерні часті перетворення територіальної організації місцевого самоврядування «згори», й у ХХ – на початку ХХІ ст. цей процес лише посилювався, що перешкоджало формуванню сталого зв'язку між місцевою спільнотою та зовнішньою формою управління ним.

Як зазначає професор університету Бірмінгема (Англія) В. Лоундес, у Британії національна політична культура має схильність до муніципального будівництва на основі принципів бюрократичної ефективності та професіоналізму, ніж на основі обліку місцевих потреб та общинної ідентичності. З огляду на це і межі місцевих територіальних одиниць часто не мають прив'язки до кордонів громад, що компактно проживають. Крім того, наприклад, у Німеччині, визначаючи конституційно-правовий статус самоврядних корпорацій, законодавець визнає їх ланкою багаторівневого державного устрою, організаційними компонентами держави, отже, принципово розглядає комунальне самоврядування як державне явлення.

У Конституції Італії (ст. 114) муніципалітети згадуються як складовий елемент державного механізму республіки, що, поширену в літературі думку, робить їх важливою, якщо не базовою частиною. Підхід до статусу муніципальних корпорацій в європейських країнах не настільки однозначним. Багато з них, як вказує професор Університету Західної Сицилії (ЄС) А. Санктон, органи місцевого самоврядування не вважаються частиною держави в тому числі тому, що тут юридично поняття «держава» конституційно не

опрацьовано. У Великобританії та Шотландії, наприклад, центральні органи діють від імені "Корони" (Crown), у США - "людей" (the people). Корона, у свою чергу, може бути визначена як інститут, наділений усіма правами та повноваженнями, якими володіє і які здійснює суверен за допомогою колективних або індивідуальних дій його міністрів чи державних службових. Органи місцевого самоврядування, маючи іншу природу, ніж органи державної влади, відокремлені від Корони та не діють також «від імені людей» [61, ст.30].

Таким чином, автономія місцевого самоврядування впливає з різнорідності правової природи та юридичної конструкції місцевого самоврядування та державної влади і не пов'язана жодним чином з автономією громад чи інтересами населення будь-якої місцевості. З урахуванням вищевикладеного та користуючись критерієм впливу правової природи муніципалітету, можна виділяти насамперед такі моделі місцевого самоврядування, як «общинна» та «корпоративна».

Називаючи першу модель «общинної», слід уточнити, що в цьому у разі не йдеться про тотальне застосування механізму територіального громадського колективу як основи створення муніципальних одиниць у країнах, які можна зарахувати до зазначеної моделі (Німеччина, Франція, Італія тощо), оскільки, як зазначає професор В.С. Чиркін, місцеве самоврядування там також може здійснюватися на основі штучних одиниць.

Ця тенденція, що виражається насамперед в укрупненні муніципалітетів, останнім часом набуває загальносвітового характеру, у тому числі і в країнах континентальної Європи. Водночас історично важлива роль громади в вирішенні місцевих питань впливає на процеси муніципального будівництва загалом, що багато чому визначає специфіку зазначеної моделі. Право на місцеве самоврядування тут має виражену територіально-соціальну прив'язку, і не в останню чергу саме тому конституційному чи законодавчому рівні закріплюються гарантії захисту від об'єднання низових муніципальних одиниць без їхньої згоди (згоди населення), а самі ці одиниці у низці країн зазначеної моделі активно борються за свою автономію в історично сформованих

кордонах [72, ст.29].

У Європі розроблення перших основ поняття юридичної особи (корпорації) відносять до діяльності папи Римського Інокентія IV, у XIII ст. концепцію фіктивного, що вперше застосувала в рамках канонічного права особи (*persona ficta*). У пізніший час (XIX ст.) істотний внесок у розробку теорії корпорації та аналіз історичних витоків цього явища внесли німецькі юристи О. фон Гірке та Ф. Савіньї, що визнається і в англomовній літературі.

Ідея корпорації, на думку Гірке, суттєво відрізняється від пізньої римської та ранньосередньовічної концепції *universitas* (об'єднання громадян у юридичних цілях) тим, що корпорація вже не є простою сукупністю індивідуумів, але є єдиним організмом, що діє згідно своїй волі. Цей організм (союзна особистість) існує незалежно від держави. У цьому ідеї Гірке («теорія реальності юридичної особи») розходяться з так званою «теорією фікції» Ф. Савіньї, який розумів юридичне особа як правову фікцію, волю якої визначають люди – реальні суб'єкти.

Оскільки юридична особа є штучним створенням правопорядку, очевидно, лише держава відповідним актом може викликати його до життя і лише держава може визначити сферу його діяльності. Розвиток теорії корпорації в Англії був непростим через те, що будь-які об'єднання громадян тривалий час розглядалися як загроза гегемонії Корони. У результаті було сформовано концепцію, яка у тому, що об'єднання людей можуть виступати як самостійні учасники правовідносин лише тоді, коли таке право їм надано Короною. Такий підхід довго стримував розвиток теоретичних та правових засад статусу як корпорацій, а й юридичних в цілому.

Корпорація не була результатом посередництва груп між державою та індивідуумом, відповідно її статус не ґрунтувався на природне право (*natural law*), а впливав із установлень позитивного права (*positive law*). У межах громадського права корпорація могла розглядатися лише як частина держави, в рамках приватного ж являла собою штучний суб'єкт (*persona ficta*), також наділений правами держави.

Особливістю англійського права і те, що з розкриття сутності юридичної особи відповідна доктрина вдається до протиставлення природних суб'єктів, фізичних осіб (natural persons) штучним (Artificial). Однак, незважаючи на явне домінування «теорії фікції» стосовно сутності корпорацій, в англосаксонському праві є і елементи визнання їх своєрідними "організмами". Так, доктрина дозволяє наділяти юридична особа властивостями, властивими фізичним особам (право свідчити, декларація про недоторканність приватного життя тощо). На думку Н.Г. Семилутиною, зазначена «антропоморфізація» впливає з англійської релігійної традиції, згідно з якою єпископ англіканської церкви одночасно був фізичним та одноосібним юридичним лицем. Якщо в пізніший період еволюції муніципальних установ у континентальній Європі вони все частіше розглядалися як основа демократії та канал для участі громадян та впливу на національну політику, то ставлення до муніципалітетам в англосаксонській традиції було неоднозначним [3, ст.108].

Як свідчить професор Гарвардського університету Г. Фруг, місто як муніципальна корпорація сприймався і як інструмент примусової сили держави, і як добровільне об'єднання громадян. Перше поняття, однак, переважало в деяких ключових моментах муніципальної історії. Наприклад, як у XVII вищий суд Англії має був вирішити, чи можуть Хартії міст бути відкликані королем, суд прийшов до висновку про те, що це може бути зроблено, щоб запобігти вихідній від міст загрозу індивідуальним правам.

Незважаючи на спроби послабити силу міст як корпорацій, дана правова форма Англії зберігалася. Комерція була основним видом діяльності муніципальних корпорацій, а сила економічної еліти, що грала все роль, що збільшується в містах, була як внутрішньою базою, так і результатом захисту, що надається містам хартіям. У 1835 р. в Англії був прийнятий перший спеціалізований акт про муніципальних корпораціях (Municipal Corporations Act), що визначав правила їх внутрішньої організаційної структури, мети створення, права та обов'язки муніципальних органів.

До видів муніципальних корпорацій було віднесено сіті (city), тауни

(towns) та бороу (boroughs). В епоху колонізації англійське право та традиції публічного управління впроваджувалися у Північній Америці та інших англійських колоніях. Це стосувалося і системи місцевого самоврядування. Його модель на нових територіях менш не була точною копією англійської системи. Необхідність сприяння швидкому економічному та інфраструктурному розвитку спричинила формування у колоніях муніципальних корпорацій із значно ширшими повноваженнями, ніж ті, що були доступні муніципалітетам метрополії. Так наприклад, Хартія Монтгомері 1730 р., яка завершила процес інкорпорації Нью-Йорка, надавала меру та членам міської ради право видавати акти всім питанням, з яких вважають корисним чи необхідним здійснювати регулювання на користь управління корпорацією» [14, ст.158].

Хоча історія муніципальних корпорацій в європейських державах починалася як історія міських корпорацій, відповідна юридична форма та механізм створення були зрештою поширені на всі типи одиниць, що належать до муніципального управління. У США, за свідченням американського дослідника Джоан Вільямс, віднесення територій інших типів до класу корпорацій увійшло практику після війни за незалежність.

У Англії з прийняттям у 1832 р. нового законодавства у виборчих цілях було створено кілька графств (counties) із корпоративним статусом. Європейський вчений Е. Айсін вважає це найважливішим зрушенням у реформування системи місцевого управління в цілому та створення умов для розвитку муніципальних корпорацій у формі графств у Британській Північній Америці. Розглядаючи ширше північноамериканський досвід, слід зазначити, що генезис статусу муніципальних корпорацій у США відрізнявся від європейського досвіду тим, що, незважаючи на схожу їхню субординацію законодавчої волі штату, у більшості регіонів США виникла своєрідна автономія муніципалітетів як закріплення конституційних гарантій їх функціонування у текстах основних законів штатів. Дані гарантії, які називаються в сукупності «домашнім правилом» (home rule) перешкоджають

прийняттю законодавчими зборами штатів актів, які в односторонньому порядку могли б ліквідувати муніципальне освіту чи змінити його територіальні кордону [25, ст.19].

Тим не менше створення муніципальної корпорації, яке може здійснюватися в відповідно до ініціативи місцевих жителів, неможливо без згоди законодавчого органу штату та прийняття ним відповідного акту. Таким чином, влада муніципалітету в США, так само як і у Великобританії та ЄС, бере свій початок у владі законодавчого органу. Незважаючи на інтерес до інституту місцевого самоврядування та аналіз його генезису як політичного явища, правової природи та статусу муніципальних корпорацій у класичній англійській літературі приділялося вкрай мало уваги. У 1659 р. було видано першу працю, присвячену питанням інкорпорації міст в Англії, проте він містив більше практичних коментарів, аніж наукового аналізу.

Окремі аспекти права муніципальних корпорацій розглядалися у пізніший час у роботах. Куди, Ф. Мейтланд, В. Холдсворта. У Північній Америці спроба описати статус публічних корпорацій та місце серед них муніципальних зроблено у творах Дж. Діллона, Р. Кулі та Дж. Сміта. Одне з перших і найбільш відомих та цитованих у Північній Америці правових ухвал безпосередньо муніципальної корпорації було дано американським суддею Дж. Діллоном у праці 1890 р. «Коментарі до права муніципальних корпорацій».

Діллон визначає таку корпорацію як «політичний та корпоративний суб'єкт, створюваний за допомогою інкорпорації населення міста з метою здійснення місцевого управління». Відмінність муніципальної корпорації від інших видів «полягає в об'єднанні низки ознак корпорації та інших спільнот індивідуумів». Муніципальна корпорація не є ні корпорацією в чистому вигляді, ні просто містом разом із його населенням. Вона є комбінацією землі, інфраструктури, людей, а також влада, яка скріплює дані елементи у особливий політичний суб'єкт.

1.3. Характеристика корпоративної моделі діяльності в умовах реформування місцевого самоврядування

Характеризуючи корпоративну модель місцевого самоврядування, не можна визначити ту специфіку, яку обумовлює особлива, корпоративна форма муніципалітету. Необхідно при цьому відзначити, що, незважаючи на розглянуті вище спроби теоретично відмежувати муніципальну корпорацію від інших форм як публічних, так і приватних юридичних осіб, дослідженні статусу муніципальної корпорації його порівняння у багатьох наукових працях продовжує проводитися саме зі статусом приватних корпорацій.

Так, наприклад, для У. Фішела, професора Дартмутського коледжу (США), корпоративний характер муніципалітету є чимось настільки природно, що він щиро дивується тому факту, що при голосуванні на муніципальному рівні не враховуються частки власників нерухомості та голоси не розподіляються пропорційно до обсягу даної нерухомості [36, ст.51].

На думку Фішела, відмінність муніципальної корпорації від приватної полягає в тому, що її «власники акцій», під якими він розуміє власників нерухомості, не можуть диверсифікувати свої активи та позбавлятися збиткових. Будинки продати значно складніше, ніж частку акцій компанії, особливо якщо ціна даного будинку чи іншого об'єкта нерухомості падає. У зв'язку з цим, на думку автора, голосування у муніципальній корпорації та здійснюється за принципом «одна людина – один голос». Таким способом «міноритарні акціонери», власники меншого обсягу нерухомості, захищені від свавілля меншості великих власників нерухомості. У цій ідеї є своє раціональне зерно. Справді, окремі громадяни, які володіють не лише великою жилою власністю, а й приватним бізнесом у конкретному муніципалітеті можуть бути у своїх вузьких інтересах перешкоджати його розвитку (наприклад, голосувати проти будівництва нових торгових мереж, маючи власний аналогічний бізнес у межах муніципального освіти, обмежуючи цим можливість конкуренції та максимізуючи власний прибуток).

Цікавим у зв'язку з цим є той факт, що в тій же ЄС власники власності у

низці муніципалітетів мають право голосувати на місцевих виборах, навіть якщо вони там постійно не проживають. На контрасті, наприклад, у Німеччині громадянином громади (Buerger) є той, хто постійно чи переважно проживає на її території та володіє активним виборчим правом.

Лише громадянин, громади має відповідні виборчі права та право на участь у референдумі на території общини. А в рамках діяльності англосаксонської муніципальної корпорації інші, менш захищені групи населення, такі як студенти, квартиронаймачі, іммігранти мають менше можливості впливати на місцеву політику, а, відповідно, і бажання робити це. Можливо, ця ситуація є і однією з причин значного розриву, наприклад, у ЄС між інтересом до державних, областей та місцевих виборів.

У континентальній Європі ситуація інша. У 1990-х роках. Європу захлеснула хвиля демократизації у центральній та східній її частині. Нові демократи прагнули «наздогнати» своїх західних сусідів у формуванні нових юридичних механізмів, заснованих на індивідуальних правах та вільному ринку. Місцеве самоврядування, що закріплюється конституційно та законодавчо, представлялося як один із інструментів побудови правової держави та громадянського суспільства. Тому і загальноєвропейською особлива увага приділяється розробці правових механізмів його підтримки [47, ст.88].

Серед недавніх заходів у цій сфері слід назвати ухвалення додаткового Протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування, який наголошує на необхідності конституційно-правових механізмів забезпечення прав громадян щодо участі у діяльності місцевої влади. В цих умовах *collectivité locale*, «територіальний публічний колектив» (в общинній моделі) або просто муніципалітет (у общинній моделі), одержує в багатьох європейських країнах конституційні гарантії свого існування та автономії, розглядається не як корпорація за змістом житлово-комунальної інфраструктури, але як канал, за допомогою якого всі місцеві жителі можуть брати участь у демократичних процесах та впливати на в тому числі на регіональну та національну політику.

Більший набір соціальних функцій, реалізованих муніципалітетами в

багатьох європейських державах, за одночасної тісної інтеграції з державною владою, сприяють інклюзивності та репрезентації інтересів громадян. Така тенденція простежується й у державах, де територіальний публічний колектив не проголошено як носій самоврядування (в рамках згаданої вище «після общинної» моделі), але пов'язані цінності впливають на муніципальне будівництво. Наступним наслідком корпоративної правової природи муніципалітету є велика готовність відповідної моделі до впровадження бізнес-орієнтованих механізмів керування на місцевому рівні. У останні двадцять років у науковій літературі Великобританії, США, Австралії і ЄС значну увагу приділяли аналізу інституту публічно-приватного партнерства, аутсорсингу місцевих послуг та впровадження бізнес-моделей управління.

Будучи частиною більш загальної ідеології «нового публічного менеджменту» (New Public Management), багато з цих ідей було реалізовано практично, часом з дуже суперечливими результатами. Бізнес-орієнтований характер вирішення місцевих питань підкреслюється і наявністю у системі місцевого самоврядування спеціалізованих органів - діючих автономно від муніципальних структур та націлених на вирішення окремих завдань (шкільні ради, комісії з транспорту, водопостачання тощо) [58, ст.40].

Зазначені органи здебільшого європейських країн формуються на невиборній, професійній основі та лише опосередковано залежить від муніципалітетів, межах яких здійснюють свою діяльність. Відношення до бізнес-орієнтованого управління в континентальній Європі набагато прохолодніше. Аналізуючи тенденції розвитку місцевого самоврядування там, британський вчений Г. Стокер приходять до висновку про те, що хоча більшість європейських держав прагне стратегії реформування публічного сектору, «узагальнення тут не повинні заходити надто далеко, оскільки у більшості країн діє кілька підходів одночасно».

Органи місцевого самоврядування сприймаються як управління муніципалітетом, політичні інститути, які вирішують широкий спектр питань. Бізнес-орієнтована модель може викликати певний резонанс у Європі, проте

модель місцевої влади, насамперед як форми общинного управління (community government), є домінуючою. З урахуванням вищевикладеного аналізу можна сказати, що правова система серед корпоративних, природа муніципалітету надає цілком конкретне вплив на розуміння місцевого самоврядування, включаючи конкретні цілі та пріоритети його функціонування як громадського інституту.

В європейських державах, і насамперед там, де корпоративна модель місцевого самоврядування продовжує свій розвиток, вона передбачає менш соціально інклюзивну і не настільки орієнтовану на реалізацію демократичних цінностей, але більш сервіс-орієнтовану систему місцевого самоврядування, у той час як громадська (а також з деякими особливостями та постобщинна) модель ґрунтується на репрезентації інтересів громадян та забезпечення належної взаємодії територіальних колективів з верхніми рівнями влади та управління. Ці принципи відображають не тільки певні обмеження, а й можливості, які може запропонувати кожна з моделей [69, ст.134].

Розбіжність між цими двома підходами до місцевого самоврядування як правового та управлінського феномену, таким чином, очевидно і вимагає подальшого аналізу його наслідків у рамках корпоративної моделі місцевого самоврядування. Розглядаючи корпоративну модель як наслідок розвитку інституту муніципальних корпорацій, слід до класичних характеристик зазначеної моделі, визначальним її специфіку, віднести, по-перше, відсутність чи утруднення (на противагу, наприклад, общинної моделі) у конституційному (законодавчому) визнанні місцевого самоврядування як форми публічної влади та встановлення гарантій його автономії та діяльності.

Якщо враховувати розглянуту вище у цьому дослідженні інституційну автономію муніципалітетів як змістовну ознаку місцевого самоврядування, слід вважати, що в рамках корпоративної моделі вона носить формальний характер і полягає в різнорідності правової природи та юридичної конструкції інститутів місцевого самоврядування та державної влади. Маючи іншу політичну та юридичну сутність, муніципалітети як громадські корпорації у низці

європейських країн «не стикаються» з системою державної влади (така ситуація характерна, наприклад, для Великобританії та ЄС). Тому перш ніж спеціально регулювати місцеве самоврядування на конституційному рівні, необхідно визначитись про те, яку форму мають набути відповідні інститути.

Необхідним, мабуть, є і перегляд регульованої конституційно концепції «публічної влади» у бік її розширення. Слід зазначити, що вплив корпоративної природи муніципалітету на нині не є однаковим і в деяких європейських державах набувають динаміку процеси, націлені на рішення зазначених проблем, включаючи конституційне визнання місцевого самоврядування як форма публічної влади та встановлення гарантій його функціонування.

Як зазначалося вище, США низка конституцій штатів містить інституційні гарантії муніципалітетів, у тому числі стосовно збереження їхніх кордонів. Так, наприклад, згідно з ч. 2 ст. 8 Конституції штату Вірджинія, законодавчим органом штату не може бути прийнятий закон, передбачає розширення чи скорочення кордонів муніципальної одиниці. Стаття також наказує на отримання згоди громадян, вираженої у формі голосування, у разі розробки штатом структури муніципального управління у конкретному муніципалітеті [70, ст.91]. По-друге, функціональна автономія муніципалітетів у рамках корпоративної моделі хоч і є, але серйозно обмежується реструктивним механізмом визначення компетенції органів місцевого самоврядування та дією доктрини *ultra vires*. Положення муніципалітетів при цьому залишається підлеглим вищій владі – через хоча б те, що одержана через механізм інкорпорації місцевими органами влада є виключно делегованою та обмеженою. У зв'язку з цим муніципалітети розглядаються лише як підлеглий механізм (*subordinate mechanism*), за допомогою якого патерналістський уряд може забезпечити надання послуг населенню. Це істотно відрізняє становище муніципалітетів від становища суб'єктів держави, які отримують свою владу внаслідок рівного розподілу предметів ведення через установчий чи конституційний акт. У Великій Британії, наприклад, дискреція органів місцевого самоврядування у вирішенні

питань місцевого значення обмежується втручанням з сторони різних міністерств та уряду, директиви та приписи яких щодо місцевих органів приймаються досить часто.

Не можна сказати, що умови, що розглядаються, не схильні до динаміки. Так, останніми роками намітився відхід від визначення компетенції муніципалітетів за принципом: «дозволено те, що прямо вказано законом» (позитивне регулювання). Найважливішою зміною у Великій Британії, наприклад, стало прийняття в 2011 р. Акту про локалізм (The Localism Act), відповідно до якого місцеві органи наділяються загальною компетенцією та у своїй діяльності набувають статусу, прирівняний до статусу індивідуальної особи.

У 2016 р. було прийнято Акт про деволюцію влади міському та місцевому самоврядуванню (Cities and Local Government Devolution Act), який передбачає передачу на місцевий рівень найважливіших питань у сфері житлового господарства, транспорту, територіального планування та поліції. Однак зазначені процеси ще не завершені, крім того, їх прискорення заважає ряд аналізованих у рамках цього розділу юридичних та інституційних факторів [1, ст.28].

Результати досліджень щодо реформування місцевого самоврядування країнах англо-саксонської моделі відбивають схожі дані щодо Австралії, Ірландії, Нової Зеландії та США. Виборний характер муніципальних рад та органів також залежить від волі органів державної влади областей – вони будь-якої миті можуть від цього принципу відійти. Акт інкорпорації, відповідно, не є контрактом між легіслатурою та місцевими жителями, а влада муніципалітетів не має «місцевої природи», але впливає з влади областей.

Відхід від сприйняття муніципалітетів як господарюючих одиниць на користь підходи до них як одиниць демократичного управління, на думку європейського дослідника А. Каррела, можливий, проте потребує передачі головну роль у механізмі самим місцевим жителям, причому цей новий підхід повинен отримати визнання не тільки і не так на регіональному, скільки на

муніципальному рівні безпосередньо.

«Муніципальна рада, – вказує автор, – повинен розуміти свій обов'язок із залучення населення у демократичні процеси, яка повинна ставитися навіть вище за обов'язок щодо реалізації повноважень, делегованих урядом області». Прецеденти активності населення на місцевому рівні є, проте для неї підтримки необхідно відійти від парадигми «комфортної субординації» та колоніально-обласного патерналізму, що склалася останні двісті років.

Слід вважати, що велике значення для вирішення проблем, пов'язаних з юридичною сутністю муніципалітетів у рамках англосаксонського підходу до місцевого самоврядування, має і правова термінологія, яка використовується для опис статусу муніципальних одиниць. Наприклад, якщо у європейському праві для позначення такої одиниці прямо використовується поняття «муніципальна корпорація» (*municipal corporation*), якою «муніципальна рада» (*municipal council*) є керуючим органом, що створює картину корпоративного управління, то, наприклад, австралійській законотворчій практиці ширше поширена юридична конструкція, в рамках якої муніципалітет є збиральним поняттям, що складається з «ради, що діє в межах території» [12, ст.24].

Саме обирається рада, а не муніципалітет як корпорація згадується в більшості випадків у законодавстві стосовно питанням компетенції, взаємодії з іншими одиницями та рівнями влади. Зміщення акцентів, як видається, в даному випадку має важливе значення динаміки сприйняття як сутності муніципальних одиниць, а й місцевого самоврядування загалом більш демократичному руслі. Серед зазначених характеристик посткорпоративної моделі слід зробити висновок: на сьогоднішній день такі держави, як Австралія та Ірландія, можна вважати такими, що перебувають у стані переходу до зазначеної моделі, в той час як Великобританія і особливо ЄС, навіть з урахуванням деякої динаміки статусу муніципальних одиниць та органів місцевого самоврядування продовжують залишатися в рамках моделі корпоративної.

Слід зазначити, що термін «корпоративна модель місцевого самоврядування», незважаючи на зв'язаний з нею відхід від розуміння місцевого самоврядування як демократичного інституту вираження волі місцевих громадян, неспроможна носити лише негативну конотацію. Як зазначалося вище у цій роботі, у межах зазначеної моделі важливе значення має забезпечення ефективності вирішення місцевих питань, що зумовлює певну сервіс-орієнтованість інституту місцевого самоврядування.

Цій основній меті підпорядкована діяльність не лише суб'єктів муніципального управління, а й органів державної влади, визначальних стандартів публічних послуг та моніторингу за їх наданням на місцевому рівні. Вивчення корпоративної моделі у зв'язку з цим дозволяє виявити закріплені у праві інноваційні управлінські та фінансові механізми ефективного вирішення місцевих питань, розвитку яких у рамках аналізованої моделі протягом тривалого часу приділяли значну увагу.

На контрасті, у рамках общинної моделі, у країнах континентальної Європи прагнення збалансувати конфліктуючі цінності розвитку місцевого самоврядування та місцевої демократії на основі невеликих територіальних одиниць, що виражають інтереси територіального громадського колективу, часто призводить до прийняття половинчастих рішень, не на користь підвищення керованості територій та економії сил та засобів.

Фрагментація низового муніципального рівня частково компенсується створенням штучних одиниць другого рівня, а також міжмуніципальним співробітництвом, разом із тим, як показує аналіз досвіду низки європейських країн, ці механізми також не завжди є ефективними або задіяні належним чином. У цьому сенсі корпоративна, як і інші моделі, де місцеве самоврядування немає прив'язки до територіального громадського колективу, найбільш пристосована до динаміки соціально-економічних відносин на місцевому рівні, дозволяючи швидше здійснювати інституційну та організаційне налаштування муніципального механізму [23, ст.60].

Відсутність фокусу на розвиток місцевого самоврядування як

демократичного інституту, однак, не говорить про тотальну відсутність у рамках корпоративної моделі демократичного початку, в іншому випадку про застосування терміну «самоврядування» не було б мови. У зв'язку з цим особливий інтерес представляє пошук балансу між професіоналізацією та корпоративністю муніципального управління та елементами самоврядування громадян, які присутні у механізмі вирішення місцевих питань у межах розглянутої моделі. У цьому дослідженні зазначені механізми та елементи більш докладно розглянуті на прикладі ЄС – держави, яку можна вважати класичним прикладом реалізації корпоративної моделі місцевого самоврядування.

Глибокий аналіз реалізації корпоративної моделі на конкретному прикладі держави, що належить до неї, при цьому дозволяє дати більш повне уявлення про умови генезису та вплив окремих принципів розглянутої моделі на розвиток місцевого самоврядування як політико- правового явища, у той час як при описі моделі в цілому її окремі риси та особливості можуть у рамках узагальнень припустимо спотворюватися.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ У МЕХАНІЗМІ УПРАВЛІННЯ І САМОВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ І ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Інститут муніципальних корпорацій та її відмежування від інших інститутів управління та самоврядування на місцевому рівні

Аналіз європейського права та правозастосовчої практики дозволяє виявити формування різних інститутів управління, що функціонують на локальному рівні з метою вирішення місцевих питань, тобто організації життєзабезпечення населення на території його проживання та надання різноманітних громадських послуг.

Розглянуті інститути мають різну правову та управлінську природу, у зв'язку з чим необхідно їх розмежування на категорії та визначення належної до застосування у кожному у разі термінології. До першої категорії можна віднести органи та посадові особи муніципалітетів, які забезпечують вирішення широкого кола питань місцевого значення. Класичні муніципалітети у ЄС мають статус муніципальних корпорацій (*municipal corporations*), які органи прийнято відносити до системи муніципального управління (*municipal government*), що у сукупності і представляє однойменний інститут.

В рамках діяльності муніципальних корпорацій забезпечується і реалізація форм безпосередньої демократії, громадяни залучаються до участі у вирішенні місцевих питань. Крім так званих класичних структур місцевого самоврядування, на місцевому рівні слід виділяти та відносити до особливої, другої категорії контрольовані населенням та (або) органами муніципального управління спеціалізовані органи (*special-purpose bodies*) та відповідні їх юрисдикції спеціальні (функціональні) округи, що існують нерідко паралельно із муніципалітетами [34, ст.55].

У сукупності зазначені територіальні та організаційні форми можна визначати як особливий інститут управління вирішенням місцевих питань. Розглянуті органи мають особливий, автономний від органів місцевого самоврядування статус, відрізняється і порядок їх формування та фінансування. Спеціальні округи об'єднують кілька муніципалітетів або зовсім не прив'язані до їх кордонів і виконують якісь окремі місцеві функції (шкільні, поліцейські, бібліотечні округи тощо). Враховуючи інституційну автономізацію відповідного механізму європейського доктрині не прийнято відносити його до системи муніципального управління. Крім того, на відміну від муніципалітетів, що повністю залежать від волі регіональних органів влади, деякі види спеціалізованих органів та округів мають особливий конституційний захист.

Проте, на думку європейських дослідників А. Санктона та У.А. Магнуссона, загальною характеристикою органів місцевого самоврядування, що об'єднує як муніципальні органи (муніципалітети), так і автономні спеціалізовані органи (відповідні їм округи) є те, що і ті, та інші перебувають під формальним політичним контролем з боку обраних на місцевому рівні представників населення чи осіб, призначених даними представниками. Відповідно спеціалізовані округи, так само як і муніципалітети, відносяться авторами до загальної категорії «місцевого самоврядування» (local government) [45, ст.67]. Щодо інституту місцевого самоврядування обидва аналізованих елемента можна вважати його субінститутами. До третьої категорії форм вирішення місцевих питань слід зарахувати так звані «північні» комісії (ради) чи «округи місцевих послуг», створювані в малонаселених територіях областей, там, де відсутня як муніципальне управління, і місцеве самоврядування загалом. Комісії та округи, які надають необхідні публічні послуги у таких місцевостях, створюються та контролюються органами державної влади областей та територій, ставлячись цим до інституту державного управління місцях. Участь громадян у формуванні таких структур та контролі за їх діяльністю обмежено і зводиться здебільшого до участі у «дорадчих» органах, створюваних за даних структурах.

Функціонування відповідних комісій, відповідно, вважатимуться формою деконцентрації державної влади. Предметом діяльності таких органів при цьому є рішення питань, що відносяться європейським законодавством до місцевих, що вирізняє їх від територіальних органів державної влади, які реалізують чисто державні функції (наприклад, соціальне та медичне страхування, транспорт та ін.). До четвертого інституту вирішення місцевих питань, що представляє собою сукупність відповідних форм, слід зарахувати інститут самоврядування корінних народів Північної Америки, які проживають на території країни (індивідуальний self-government).

З правової та політичної точки зору автономія на вирішення місцевих питань цією групою населення відрізняється від юридичної конструкції та джерела муніципальної влади ЄС. Таким чином, можна виділити чотири специфічні інститути рішення місцевих питань у ЄС: муніципальне управління та управління за допомогою спеціалізованих органів, що відносяться загалом до місцевого самоврядування; державне управління на місцях, а також самоврядування корінних народів ЄС.

Для відмежування інституту муніципальних корпорацій від інших форм вирішення місцевих питань необхідно насамперед виявити особливості статусу муніципалітетів у ЄС. Слід зазначити, що рецепція інституту муніципальної корпорації як форми муніципалітету з англійського права спричинила тривалу роботу з юридичного оформлення статусу відповідних суб'єктів у законодавстві областей та територій ЄС. Разом з тим, задовго до того, як англійський парламент взяв на себе повноваження щодо створення корпорацій у вигляді прийняття статутів, корони, використовуючи «королівську прерогативу», мала можливість видавати бажані грамоти (letters patent) особам, зацікавленим у створенні корпорації (Incorporators) [56, ст.70].

Юридичним актом створення відповідного суб'єкта була такою ж його «інкорпорацією». Цей механізм поширювався не тільки на муніципальні, а й інші види корпорацій (зокрема торгові). Корпорації, створені відповідним чином, іменувалися корпораціями загального права (common law corporations).

До правових рис корпорації загального права, що склалися ще до глибокої теоретичної розробки та комплексного регулювання даного питання у законодавстві, належали такі, як право безперервного правонаступництва, право судового захисту та можливість судового переслідування від свого імені, право на придбання майна, право на корпоративну друк та прийняття корпоративних актів.

Популярність спеціалізованих органів пояснювалася необхідністю залучення фахівців та експертів з конкретних питань до їх вирішення на місцевому рівні. Крім того, органи, що призначаються, були зручнішим місцем для застосування талантів та енергії з боку багатьох багатих та впливових людей, які не бажали вступати у політичну боротьбу за місця у виборних органах (наприклад, муніципальній раді), але хотіли сприяти розвитку муніципалітету. Не можна не відзначити, що становлення та розвиток системи спеціалізованих органів у ЄС припадає на період паралельного розвитку інституту муніципальних корпорацій в умовах, коли муніципалітети як корпорації мали жорстко обмежений статус, включаючи спектр їхньої компетенції, створення спеціалізованих органів (часом з волі органів державної влади) було зручним виходом для колоніальних влади, які не бажали надмірного посилення влади суб'єктів муніципального управління.

Корпоративний характер влади останніх, які безпосередньо не висловлювали інтереси місцевого співтовариства як територіального громадського колективу, дозволяв створювати подібні альтернативні центри юрисдикції рішення місцевих питань. Сприяв цьому й історичний досвід метрополії. Англія, де спеціалізовані органи були поширені. Таким чином, фактором генезису спеціалізованих органів у ЄС можна вважати характеристики інституту муніципальних корпорацій, що визначають корпоративну модель місцевого самоврядування загалом [67, ст.140].

Професор європейського університету Брок Д. Сігел виділяє низку характеристик, що детермінують статус спеціалізованих органів:

- Вони можуть функціонувати в межах території, приблизно збігається з

територією муніципалітету, або на територіях кількох муніципалітетів одночасно;

- Можуть створюватися актами різного рівня (не тільки муніципального);
- Керуються порадами, які обираються населенням чи призначаються як муніципальною радою, і державними органами;
- Мають на відміну від базових органів місцевого самоврядування (ради, адміністрації), обмеженою (спеціальною) компетенцією.

Спеціалізовані органи створюються у формі агентств, порад та комісій (агенції, boards and commissions, ABCs). При цьому функціонуючі окремо, ці структури слід відрізнити від робочих органів ради – постійних та тимчасових комітетів. Спеціалізовані органи мають автономію від ієрархічної системи влади муніципальної ради навіть у разі, якщо створюються на підставі муніципального акту, хоча можуть фінансуватися муніципалітетом та надавати йому звіти про свою діяльність. По всій ЄС налічується понад 8 тис. таких органів, їх понад 2 тис. різних типів [78, ст.105].

Найбільш поширеними видами таких органів є поліцейські управління (police boards), поради з охорони здоров'я (public health units), поради щодо заповідників (conservation authorities), комісії з транспорту (transit commissions), бібліотечні поради (library boards), господарські служби (public utility boards). Наступний інститут – державне управління на місцях у ЄС, як зазначалося вище, застосовується у цілях реалізації державних функцій, а й у цілях вирішення питань місцевого значення у випадках, коли органи місцевого самоврядування (муніципальні чи спеціалізовані) в силу якихось причин відповідні завдання не виконують.

Діяльність локальних органів, що реалізують державні функції, виходить за межі справжнього дослідження. Діяльність другої групи – державних органів, що вирішують місцеві питання, становить особливий інтерес. Слід зазначити, що з юридичного погляду питання, які вирішуються органами обох груп мають державну природу, оскільки юридичний механізм визначення компетенції муніципалітетів у ЄС передбачає виділення автономних, суто

муніципальних питань.

Однак виходячи з функціонального критерію очевидно, що якщо, наприклад, локальні представництва державної служби зайнятості реалізують повноваження, які традиційно не належать статутами областей до муніципальних, то державні органи на малозаселених, переважно північних територіях, що забезпечують утримання доріг, освітлення та вивіз сміття, виконують специфічні «місцеві» функції, які традиційно закріплюються в інших умовах за муніципальними корпораціями чи спеціалізованими (функціональними) округами. Подібні органи поширені у межах так званих «неорганізованих» територій (unorganized territories), не охоплених ні корпоративним муніципальним управлінням, ні місцевим самоврядуванням в цілому.

Для управління «неорганізованими» територіями у області Женева, наприклад, використовується мережа так званих «комісій (рад) з місцевим послугам» (local services boards), створюваних відповідно до регіональним статутом, Актом про північні комісії з місцевих послуг (Northern Services Boards Act). Виняток становлять «дорожні комісії», діяльність яких визначається окремим актом. Відповідно до ст. 2 Акту, ініціативу про створення комісії можуть висувати місцеві жителі (ініціативна група має становити не менше 10 осіб), які організують збори мешканців.

За результатами зборів пропозиції щодо створення комісії надсилаються до Міністерства північного розвитку та розробки надр (Ministry of Northern Development and Mines), і, розгляду заявки, міністр приймає рішення про створення комісії та встановлення територіального охоплення її діяльності. Комісії організують вирішення питань місцевого значення, набір яких залежить від чисельності населення та потреб місцевих жителів. Робота північних комісій регулюється, та їх фінансування здійснюється Міністерством північного розвитку та розробки надр, а також Міністерством з муніципальних питань та житлової політики (Ministry of Municipal Affairs and Housing) [9, ст.60]. Підсумовуючи аналізу інститутів вирішення місцевих питань, слідус

відзначити, що хоча в рамках цього дослідження основна увага приділяється аналізу муніципального управління як ключового елемента місцевого самоврядування, що відображає основну специфіку реалізації корпоративної моделі, картина механізму вирішення місцевих питань та забезпечення життєдіяльності місцевого населення без урахування трьох інших специфічних форм була б неповною. Більше того, саме собою існування та особливості організації супутніх інститутів вирішення місцевих питань у ЄС, здається, детерміновані природою державного управління, що здійснюється у формі муніципальних корпорацій.

Створення спеціалізованих органів, а також заміна муніципальних інститутів державного управління на місцях у малонаселених місцевостях, як видається, обумовлені обмеженим характером сфери компетенції муніципалітетів як корпорацій, що не асоціюється при цьому з відповідними правами територіальних громад. У відсутності необхідності забезпечити реалізацію колективного права мешканців на рішення місцевих питань у рамках єдиного самоврядного механізму, органи державної влади можуть виходячи з критеріїв ефективності створювати супутні муніципальним спеціалізовані чи замінюючі їх органи управління.

Спеціалізовані органи можуть створюватися та за рішенням муніципальних органів, у порядку самообмеження їх компетенції. Примітно, що й ті, й інші також створюються переважно у формі корпорацій, хоч і з видозміненим стосовно до муніципальних корпорацій статусом. У разі ж із самоврядуванням корінних народів його первісне відокремлення від форм муніципального управління, мабуть, було обумовлено іншою правовою природою та характерною наявністю зв'язку між етнічною групою (громадою) та її правами на самоврядування, які розпочали оформлятися вже у процесі становлення європейської держави [10, ст.113].

Ці особливості зажадали створення механізму, альтернативного корпоративному місцевому самоврядуванню (хоча на сьогоднішній день, як вказувалося вище, присутні спроби вбудувати самоврядування корінних

народів у діючий муніципальний механізм). Відповідно, наявність вищезазначених інститутів вписується у специфіку корпоративної моделі місцевого самоврядування та зумовлено нею.

2.2. Специфіка джерел правового регулювання місцевого самоврядування в рамках діяльності об'єднаних територіальних громад

Правове регулювання місцевого самоврядування можна вважати базою та джерелом інших його основ, проте допустимим є і виділення окремої категорії правових основ як сукупності принципів, правил та характеристики системи джерел правового регулювання та правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування. Правові основи є наріжним камнем у будівлі інституту місцевого самоврядування, оскільки механізми, що закладаються в системі його нормативно-правового регулювання, можуть як сприяти його становленню та розвитку, і серйозно цей розвиток обмежувати.

При цьому в цій роботі не ставиться завдання аналізу всього змісту та особливостей правових засад місцевого самоврядування в ЄС, хоча раніше проведені дослідження з цього питання свідчать про наявність чималої кількості цікавих та своєрідних юридичних механізмів та інструментів, що використовуються для правового забезпечення функціонування аналізованого інституту.

У рамках дослідження є важливим вивчити вплив реалізуємою в розглянутій державі корпоративної моделі місцевого самоврядування на утримання набору інструментів регулювання місцевого самоврядування, що відбиває її специфіку. Як вже зазначалось у цьому дослідженні, для корпоративної моделі насамперед характерно відсутність чи складності у конституційному визнанні місцевого самоврядування як інституту публічної влади та встановлення конституційних гарантій його діяльності.

Коментуючи вказане рішення, професор А.Сантон пропонує розглядати

муніципалітети як, якщо не уряди (governments), то «елементів державного управління» (governmental entities). Слід зазначити, що становище муніципалітетів у системі громадської влада продовжує залишатися неоднозначним, що відбивається і в застосуванні прав практики у сфері державного управління. Так, наприклад, у 1999 р. комісар області Женеви з питань інформації та її захист від несанкціонованого доступу (Information and Privacy Commissioner of Ontario) відмовився визнати інформацію, що отримується від муніципалітету, державній та підлягає засекреченню за змістом положень закону області про інформацію [21, ст.38].

Слід зазначити, що «рівнем влади» (order of government) проголошуються муніципалітети у початкових положеннях базових статутів про місцеве самоврядування Британської Колумбії та території Юкон, хоча послідовного розвитку з юридичної точки зору ця ідея не набуває. Розглянута проблема, як видається, детермінована в тому числі ототожненням у європейського управлінській доктрині понять «публічна влада» та «державна влада», яке не дозволяє безконфліктно визнавати існування владних суб'єктів поза механізмом державної влади, уособлюваного Короною.

Суперечливість та двоїстість підходу як до правової природи муніципалітету, і його місце і роль системі влади підкреслюються тим обставиною, що муніципальні корпорації в ЄС є створення законодавчих органів і, як зазначалося вище, щодо вирішення місцевих питань іменовані «інструментом вищих органів», слабо пов'язані з державним апаратом і практично не уявляють його інтереси при взаємодії з громадянами щодо реалізації власне державні функції [32, ст.107].

Взаємини центру та місцевої влади в рамках даного підходу в силу зазначеного фактору стають складними та важко формуються. Тому, як видається, перш ніж спеціально регулювати місцеве самоврядування на конституційному рівні, необхідно визначитися з тим, яку форму мають набути відповідні інститути. Якщо муніципалітет буде зберігати форму корпорації особливого типу, вона не повинна вважатися перешкодою до сприйняття

муніципалітету як повноцінного владного суб'єкта.

Необхідним у зв'язку з цим є перегляд концепції «публічної влади» у бік її розширення. Водночас у рамках реалізації власних предметів ведення державного центру, незважаючи на відсутність юрисдикції над муніципальними інститутами, які мають право наказувати муніципалітетам виконання певних вимог, зокрема накладати ними бюджетні зобов'язання. Яскравим прикладом цього стала ситуація з прийняттям державного статуту про ювенальну юстицію, який такі зобов'язання передбачав.

У судових рішеннях конституційність положень статуту та відповідних повноважень європейського парламенту було підтверджено. Таким чином, конституційні принципи та норми, незважаючи на відсутність спеціального регулювання інституту місцевого самоврядування Конституцією ЄС впливають на його функціонування. Питання ж про конституційне визнання місцевого самоврядування як самостійного рівня публічної влади продовжує залишатися відкритим, багато в чому через специфіку його корпоративної природи. Як зазначалося в попередньому розділі цього дослідження, муніципальні корпорації в ЄС мають форму статутних, тобто їх правосуб'єктність заснована на положеннях нормативно-правових актів загального чи спеціального характеру. Таким чином, присутність законодавчого регулювання місцевого самоврядування в рамках корпоративної моделі, незважаючи на його важливість у будь-яких умовах, набуває особливого значення. Оскільки законодавчі акти (статути), що зачіпають організацію та функціонування місцевого самоврядування, у розглянутій державі є велика кількість, має сенс класифікувати їх за метою прийняття та насиченості муніципальними нормами.

Виходячи з цього закони, що регулюють здійснення місцевого самоврядування в ЄС, можуть бути поділені на три групи: базові, спеціалізовані та галузеві. Слід зазначити, що у ЄС немає чіткого поділу як статутів, так і делегованих актів на нормативні та ненормативні. Така ситуація характерна не тільки для ЄС, але і для інших європейських країн правової сім'ї. І органи державної влади, і муніципальні органи можуть сприймати як публічні акти

(що поширюють свою дію на невизначене коло осіб), так і приватні (що містять певні встановлення щодо індивідуально визначених осіб). І ті, й інші вважаються нормативними в тому сенсі, що містять обов'язкові правила поведінки [43, ст.97]. До базових можна віднести закони, що регулюють широке коло питань, пов'язаних із місцевим самоврядуванням. У ЄС, на відміну від України, комплексне законодавче регулювання місцевого самоврядування на державному рівні відсутня. Наслідком обмеження ролі державного центру у встановленні загальних принципів організації місцевого самоврядування стала відсутність останніх у полі державного правового регулювання.

Таким чином, регіональний рівень правового регулювання місцевого самоврядування є найбільшим за обсягом та змістом. При цьому області по-різному підходять до вирішення цього питання. У більшості областей прийняті та діють базові, комплексні закони (статути), регулюючі різні аспекти створення та функціонування муніципальних утворень та відповідних органів влади. Виходячи з юридичної практики індивідуальні статути щодо заданих об'єктів регулювання (конкретних муніципалітетів) мають більш високою юридичною силою по відношенню до загального законодавства, навіть якщо у відповідних статутах про це прямо не йдеться.

Однак у деяких загальних статутах визначаються правила співвідношення положень базового законодавства та індивідуальних актів. При цьому правовий статус муніципалітетів, що мають індивідуальні акти, в більшості випадків характеризуються наявністю більшого обсягу прав органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, згідно з хартією м. Ванкувера (Vancouver Charter), муніципалітет має можливість здійснювати контроль над землеустроєм, тоді як іншим муніципалітетам це повноваження базовими законодавчими актами області Британської Колумбії не передано.

У 2002 р. робочою комісією муніципалітетів ЄС був навіть розроблено модельний проект міської Хартії. Однак дискусія про необхідності широкого ухвалення подібних хартій продовжується. З одного боку, у літературі наголошується, що Хартії великих міст дозволяють краще відображати

особливості їх статусу та закріплювати додаткові права та обов'язки органів місцевого самоврядування, пов'язані з потребами розвитку міської інфраструктури та посилюваною роллю великих міст у світовій економіці.

Новий закон (City of Toronto Act) було прийнято 12 червня 2006 р. передбачав суттєве розширення повноважень муніципалітету Торонто, встановлення правила про можливість надання муніципальними органами та установами населенню будь-яких додаткових послуг, які органи вважатимуть необхідними. На додаток до цього місто отримало право на додаткові відрахування від податків до свого бюджету. Відповідні поправки до базового закону про місцеве самоврядування – Муніципальний Акт Женеви набули чинності у січні 2007 р [54, ст.11].

Проте оцінка ролі цього статуту у досягненні спочатку заявленої мети – максимальної автономізації статусу найбільшого мегаполісу ЄС залишається змішаною. Так, наприклад, на думку європейського експерта Л. Сільва, «трансформація Торонто в «місто з хартією» ніяким чином впливає зміна його правового статусу. Місто продовжує залишатися корпорацією, створеною відповідно до обласного статуту.

У будь-який час статус міста може бути знову змінено, а широкі повноваження органів його влади можуть бути урізані обласним парламентом». Крім того, критики підходу до спеціалізованого регулювання статус великих міст вказують на те, що на відміну від міста Торонто ніяких додаткових фіскальних інструментів інші муніципальні освіти не здобули.

Тому проблема бюджетного дефіциту, яка стала передумовою «автономізації» Торонто щодо інших муніципалітетів вирішено не було. Аналіз базового законодавства про місцеве самоврядування у областях і територіях ЄС дозволяє відзначити стійку, що почалася в 1990-х рр. тенденцію його поновлення.

Можна припустити, що цей процес був викликаний як посилення вимог щодо підвищення автономії муніципалітетів з боку органів місцевого самоврядування, особливо в що набирають економічний та фінансовий вплив у

урбанізованих районах ЄС, і позицією судових органів, особливо Верховного Суду ЄС, що своїми рішеннями підтримують процес, що намітився. Відповідні зміни є також відповіддю на такі проблеми, як зростання чисельності міського населення в умовах урбанізації, фактичне розширення кола та ускладнення змісту питань, що вимагають вирішення місцевому рівні.

У цих умовах області та території змушені приймати нові «правила гри» та підлаштовувати базове законодавство під нові реалії та вимоги часу. Прикладом одного з найбільших базових актів, присвячених місцевому самоврядуванню, є Муніципальний Акт Женева (Municipal Act), прийнятий у 2001 р. та суттєво відредагований у 2006 р. Прийняття цього закону було обумовлено вищезгаданими процесами підвищення ролі муніципалітетів у сфері громадського управління [65, ст.24].

Акт також був покликаний консолідувати ряд окремих документів, які приймалися на додаток до нього попереднику, Муніципальному Акту 1990р. Муніципальний Акт 2001 р. є прикладом найбільш централізованого підходу регулювання муніципальних правовідносин. Виходячи з формулювань, закріплених в Акті, дане в ньому трактування юридичних термінів стосовно системи місцевого самоврядування поширюється на будь-яке чинне законодавство, що стосується муніципальні питання, якщо з контексту не потрібно інше (ч. 4 ст.1).

Принципово нові положення статуту включають визначення цілей місцевого самоврядування, встановлення механізму проведення консультацій між муніципалітетами та областю, впровадження статусу *natural person* щодо муніципалітетів, а також більш чіткий поділ питань місцевого значення між муніципалітетами різних рівнів (із встановленням широких повноважень їх реалізації).

Муніципальний Акт 2001 дає більш чітку характеристику системи муніципальних утворень, вказуючи на наявність муніципалітетів нижнього рівня (*lower-tier*), верхнього (*upper-tier*) та однорівневих муніципальних утворень (*single-tier*).

Ця система схожа з системою, передбаченою в Україні ЗУ № 13, де міські та сільські поселення об'єднуються в райони, у той час як великі поселення – міські округи до складу районів не входять. Відмінною особливістю нового Акту стало також впровадження обов'язкових консультацій органів державної влади області з муніципалітетами щодо вирішення всіх питань, що стосуються їх інтересів.

Ці положення були, мабуть, запозичені із законодавства таких областей, як Британська Колумбія та Нова Шотландія, де відповідні консультації передбачаються у разі внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування. Іншим підходом до базового регулювання місцевого самоврядування можна вважати наявність двох відповідних актів у області Британська Колумбія. Так, у 2004 р. у області було прийнято Хартію громад Британської Колумбії (Community Charter) [76, ст.83].

Хартія доповнила та частково замінила що діяв у період із 1997 по 2004 рр. Акт про місцеве самоврядування (Local Government Act). Хартія громад не дає визначення місцевого самоврядування, проте у ст. 6 документа міститься визначення «муніципальної освіти». Згідно артії під муніципальною освітою розуміється «корпорація громадян на території», що відповідає корпоративному підходу до визначення статусу муніципалітету.

Стаття 8. Хартії містить детальну інформацію про питання місцевого значення, які вирішуються у межах муніципальної освіти. Крім списку визначених питань, у ч. 2 статті встановлюється загальне правило: «Муніципалітет може надавати будь-які послуги, що його рада визнає необхідними».

Здається свобода органів місцевого самоврядування підкріплюється наділенням муніципалітетів статусом natural person (ч. 1 ст. 8 Хартії). Зазначені положення, начебто, роблять хартію прикладом базового закону про місцеве самоврядування «нового покоління». Слід, однак, відзначити, що ця свобода насправді є тільки здається.

Реалізація органами місцевого самоврядування своїх повноважень

перебуває під пильним контролем посадових осіб профільних міністерств області. Відповідно до ч. 4 ст. 9 Хартії, відповідальний міністр має право визначати конкретні повноваження органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань, що закріплюються за ними, значення, а також прямо забороняти здійснення будь-яких окремих повноважень [7, ст.166].

Правомочності міністра реалізуються через нормативно-правове регулювання чи порядку укладення договорів із муніципалітетами. Таким чином, Хартія відображає вже розглянуті у цьому дослідженні протиріччя статусу муніципалітетів у ЄС.

Хартія громад, крім функціональних основ місцевого самоврядування, також регулює окремі питання виборчого процесу на місцевому рівні, участь населення у вирішенні питань місцевого значення, організаційні, процедурні та фінансові питання діяльності муніципальної влади.

2.3. Особливості діяльності статутів в умовах реформування місцевого самоврядування

Акт про місцеве самоврядування Британської Колумбії, у свою чергу, не тільки не було остаточно скасовано, але й одержало у 2015 р. нову редакцію. Зазначений статут регулює територіальну організацію місцевого самоврядування, виборчий процес на місцевому рівні, особливості організації та функціонування регіональних округів та округів обслуговування як особливих муніципальних одиниць, інструменти правового регулювання на місцевому рівні, питання оскарження дій та рішень органів прокуратури та посадових осіб місцевого самоврядування.

Обидва статути роблять численні посилання до текстів один одного, при цьому ряді випадків окремі, приватні питання регулюються однією з актів, за наявності більш об'ємного комплексу норм щодо відповідної тематики в іншому. Так, наприклад, хоча питання реорганізації муніципалітетів регулюються Актом про місцеве самоврядування (частина 2 Акту), Хартія

громад містить цілком конкретне правило, що діє при об'єднанні муніципалітетів – заборона відповідне злиття за відсутності згоди громадян, вираженого у вигляді голосування (ст. 279 Хартії) [18, ст.157].

З урахуванням «високих» цілей прийняття Хартії, які відбилися у ст. 3 («забезпечення муніципалітетів та їх порад повноваженнями, необхідними для адресації поточних та майбутніх потреб громад, надання гнучкістю у визначенні публічних інтересів та забезпеченні потреб громад»), зрозумілий сенс її прийняття у 2004 р., на хвилі оновлення та демократизації законодавства. Однак збереження двох базових актів, що регулюють одну і ту ж сферу суспільних відносин, видається не цілком виправданим. При цьому в області зберігається і індивідуалізований підхід до регулювання окремих (не тільки міських) муніципалітетів. Звісно ж, що такий підхід обумовлений необхідністю диференціації правового регулювання муніципальних одиниць з урахуванням географічних, економічних, соціальних та інших факторів, що впливають на функціонування інституту місцевого самоврядування у різних частинах великої області.

З урахуванням відмінностей як між суб'єктами ЄС, так і територіями у межах комплексного регулювання місцевого самоврядування на регіональному рівні дозволяє найповніше врахувати відповідну специфіку. Водночас європейський досвід показує, що на відміну від окремого статутного регулювання деяких типів муніципалітетів, індивідуалізація муніципально-правового статусу окремої території веде до надмірної диференціації правового становища муніципалітетів, порушення єдності підходів до реалізації місцевого самоврядування межах суб'єкта, який не завжди при цьому досягає бажаного результату в оптимізації статусу території, що виділяється.

У зв'язку з цим подібний досвід потребує переосмислення та коригування, але навряд чи запозичення. Підсумовуючи аналіз базового законодавства про місцеве самоврядування в ЄС, слід також зробити висновок про достатню його розвиненості та об'ємному колі питань, регульованих у відповідних нормативно-правові акти. Причому загальною тенденцією початку

2000-рр. в областях ЄС було оновлення законодавчої бази, більш ретельне регулювання різних питань «технічного» характеру, що стосуються організаційних, функціональних та інших засад місцевого самоврядування.

Базове законодавство про місцеве самоврядування перестає бути рамковим, ускладнюється і розширюється, що відображає як завдання, що ускладнюються, і умови здійснення місцевого самоврядування, а також загальну динаміку підвищення ролі статутного регулювання у межах англосаксонської системи права. До другої групи законодавчих актів, які є джерелами муніципальних правових норм у ЄС, можна віднести спеціалізовані закони [29, ст.115].

Такі закони продовжують чи розширюють правове регулювання місцевого самоврядування, що визначається базовими статутами. Відповідно до судової практики ЄС, спеціалізовані статути, прийняті з питань організації та здійснення місцевого самоврядування, у разі суперечності базовим актам мають по відношенню до останніх більш високих юридичних сил.

У справі *Re Strachan and Melfort* суд у області Саскачеван відмовив власникам земельних ділянок у праві на скаргу проти проведення муніципальною корпорацією робіт з благоустрою, посилаючись на обмеження такого права у спеціалізованому статуті про муніципальний благоустрій, незважаючи на наявність загального права на звернення (скаргу) у основне законодавство про місцеве самоврядування. З іншого боку, обмеження або інші конкретні умови, що визначаються спеціалізованим статутом та перекривають положення базового законодавства, мають бути чітко текстуально виражені.

Предмет регулювання спеціалізованого законодавства про місцеве самоврядування на рівні суб'єктів ЄС є вкрай широким, від загальних питань оподаткування, бюджетного процесу, оцінки майна муніципальних утвореннях з до особливостей природокористування муніципалітети та відповідні повноваження органів місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що, як розглядалося вище, у ЄС як державі, що стосується англосаксонської правової системи, відсутній чіткий поділ між

нормативними та ненормативними актами, поширені також спеціалізовані статути, що мають приватний характер, тобто націлені на вирішення індивідуальних завдань та проблем муніципального управління на відповідних територіях. До таких приватних статутів у сфері місцевого самоврядування Й. Роджерс відносить, наприклад, індивідуальні акти про інкорпорацію муніципалітетів (*incorporating statutes*), що накладають санкції на муніципальні органи або посадові особи (*penal statutes*), які передбачають особливі привілеї на місцевому рівні приватним особам та компаніям (*statutes creating privileges*), ратифікуючі угоди (*statutes referring to agreements*), що підтверджують дія муніципальних актів (*validating statutes*) [30, ст.49].

До третьої групи законодавчих актів, що регулюють здійснення місцевого самоврядування, належать галузеві закони. Вони не мають своєї метою безпосереднє регулювання муніципальних правовідносин, однак у них можуть міститися положення про певні права та обов'язки органів місцевого самоврядування. У ЄС як на державному, так і на регіональному рівні присутня велика кількість галузевих законів, які так чи інакше зачіпають інтереси місцевого самоврядування.

У більшості областей прийнято закони, присвячені землеустрою, містобудівної політики та планування. Ці статути регулюють відносини, пов'язані з прийняттям муніципалітетами рішень щодо територіального планування, розроблення схем територіального планування та генеральних планів на рівні області та муніципалітету, а також форми правової та організаційної допомоги муніципальним утворенням з боку областей у вищезазначеній сфері. У області Женева, наприклад, діє Акт про територіальне планування (*The Planning Act*).

Велика кількість галузевих законів тією чи іншою мірою торкається функціональні засади місцевого самоврядування, конкретизуючи процедури реалізації органами місцевого самоврядування повноважень за рішенням питань місцевого значення. Суттєвою проблемою, однак, може бути потенційне протиріччя галузевих статутів у регулюванні діяльності муніципалітетів як

один одному, так і базовому законодавству про місцеве самоврядування.

У вирішенні колізій між відповідними актами важливе значення має визначення того, який з актів носитиме конкретний, який більш загальний характер. При цьому, виходячи із судової практики ЄС, положення першого матимуть пріоритет. Так, наприклад, у справі *Union Gas Ltd. v. Dawn* вищезгаданий Акт про територіальний планування Женева було визнано спільним стосовно Акту про Енергетичної комісії (*Ontario Energy Board Act*), яка отримала виключне право визначати розташування газопроводів на території муніципальних утворень [42, ст.20].

Європейськими судами неодноразово наголошувалося, що новий конкретизуючий статут перекриває відповідні положення загального статуту, проте протилежне можливе лише у разі прямої вказівки на скасування положень конкретизуючого статуту загальним. У разі ж конфлікту норм галузевого статуту та базового (або спеціалізованого) законодавства про місцеве самоврядування, виходячи з судової практики, стосовно муніципальних правовідносин превалюють положення останнього. Наприклад, у справі *Melancon v. Grand'Mere* деякі положення щодо процедури залучення органами місцевого самоврядування осіб до відповідальності за здійснення дорожніх правопорушень, які визначаються базовим законодавством про муніципалітети, були визнані такими, що перекривають положення законодавства про дорожній рух. Так само, як вказується в літературі, норми про оскарження муніципальних актів, що визначаються законодавством про місцеве самоврядування, що перекривають дію норм законодавства про оскарження нормативних правових актів.

Як приклад можна навести регулювання повноважень муніципалітетів створення платних автомобільних доріг. Відповідні повноваження містяться у ч. 1 ст. 40 Акту. Проте вже ч. 2 ст. 40 визначає, що муніципалітет не може вводити в експлуатацію автомагістраль як платна, поки що відповідний орган виконавчої влади прийнято спеціальна директива (*regulation*). Далі, ст. 40 визначає перелік питань, з яких виконавчий орган має право ухвалювати

директиви. Щодо створення та функціонування платних автошляхів виконавчим органом можуть бути прийняті директиви з семи питань, включаючи критерії, за наявності яких муніципалітет може створювати платні дороги, порядок погодження будівництва такої дороги із заінтересованими сторонами, обмеження повноважень муніципалітету щодо створення платних автошляхів та управління ними, визначення порядку будівництва платної автодороги та запуску її в експлуатацію тощо.

Підзаконне правове регулювання організації та функціонування інституту місцевого самоврядування здійснюється не лише урядами областей та територій або профільними міністерствами у справах місцевого самоврядування, а й різними галузевими органами державної влади. Так, за свідченням Р. Біша та Е. Клеменса, хоча у області Британська Колумбія профільний державний орган – Міністерство громадського розвитку – та відповідає за здійснення державної політики у сфері місцевого самоврядування за більш ніж дев'яти напрямками, левову частку директив та наказів, що зачіпають інтереси та функції органів місцевого самоврядування, видають галузеві відомства – у сферах громадського освіти, екології, транспорту, фінансів, охорони здоров'я, праці, забезпечення правопорядку [53, ст.40].

Деякі важливі питання організації муніципального управління регулюються делегованими актами безпосередньо, минаючи рівень статутів. Так, наприклад, відповідно до положень Директиви до муніципальному боргу у Британській Колумбії (Municipal Liabilities Regulation), кошти на обслуговування відповідного боргу не можуть перевищувати 25 відсотків річного доходу муніципалітету попередній рік. Таке ж правило містить і Директива про межі боргу муніципалітетів (Debt Limit Regulation) області Альберта.

В українській юридичній літературі зустрічається характеристика муніципальних правових актів, як у країнах англосаксонської правової сім'ї як «автономного законодавства», яке видається місцевими органами як представниками особливого роду корпорацій. Такі акти поширюються на

членів корпорації, але можуть стосуватися і ширшого кола осіб. Разом про те, право нормативного регулювання (statutory powers) громадських відносин муніципалітети в ЄС отримують від законодавчі органи областей [64, ст.116].

У рішеннях європейських судів право муніципальних корпорацій регулювати суспільні відносини частково підтверджується у тому числі і як право своєрідного рівня публічної влади, а муніципальні правові акти, таким чином, є скоріше однією із форм делегованого законодавства. При цьому відмінність муніципального акту від статуту полягає у розширених підставах його перегляду, територіальної обмеженості дії, прийняття її органами, що знаходяться в субординаційному положенні по відношенню до законодавчим органам.

Визначення муніципальних актів у ЄС як форма законодавства має важливий наслідок, серйозним чином диференціює їхню правову природу від природи відповідних українських актів. Законотворчу діяльність на місцевому рівні в ЄС вправі здійснювати органи місцевого самоврядування та посадові особи, але не населення. Таким чином, рішення, прийняті у формі безпосередньої демократії, які можуть зобов'язувати органи місцевого самоврядування прийняти муніципальні правові акти з необхідним наповненням, але вони самі статусу муніципальних актів немає.

Підсумовуючи розглянуте вище, слід зазначити, що реалізація корпоративної моделі місцевого самоврядування в ЄС зумовлює певну специфіку системи його джерел та правових основ у цілому. Серед цих рис та особливостей можна виділити, по-перше, відсутність конституційної автономії місцевого самоврядування та обмежене регулювання основним законом питань, пов'язаних із статусом муніципальних інститутів, що обумовлено зокрема труднощами в включення муніципальних корпорацій до регульованої конституційно систему суспільної влади.

По-друге, відсутність докладного конституційного регулювання місцевого самоврядування простежується тенденція оновлення та розширення законодавчого (статутного) регулювання на рівні суб'єктів ЄС при значенні

судових рішень, що зберігається, у розвитку статусу муніципальних корпорацій, що відображає як завдання, що ускладнюються, і умови здійснення місцевого самоврядування, і загальну динаміку підвищення ролі статуту як джерела у межах англосаксонської системи права.

По-третє, слід відзначити широке поширення у низці суб'єктів ЄС спеціалізованих статутів, що індивідуалізують статус окремих муніципалітетів, що обумовлено механізмом, що історично склався. Наділення статутних корпорацій правосуб'єктністю, проте веде до порушення єдності підходів до реалізації місцевого самоврядування межах суб'єкта, який не завжди призводив і до бажаного результату в оптимізації статусу території, що виділяється.

Четвертою особливістю вважатимуться наявність великої кількості актів делегованого законодавства органів державної влади, що наказують стандарти та порядок вирішення питань місцевого значення, що підкреслює реструктивний підхід до компетенції муніципальної корпорації та її підлегле, з функціональної точки зору, положення щодо суб'єктам управління [75, ст.39].

Функціональна автономія муніципалітетів, незважаючи на установчу та легітимуючу роль статутного регулювання, проте, може коригуватися судовими прецеденти. П'ятою особливістю слід вважати досить широке застосування договірних форм співробітництва муніципалітетів, що дозволяє муніципальної корпорації у межах делегованих їй повноважень оптимізувати процес надання муніципальних послуг та рішення місцевих питань виходячи з локальних інфраструктурних та економічних умов. Ще однією особливістю з урахуванням юридичної сутності муніципалітету, є складність у теоретичному визначенні правової природи муніципальних актів.

Приймаючи, однак, до уваги сучасну позицію європейських судів, зазначені акти можна відносити до актів делегованого законодавства. Оскільки реципієнтом права, що делегується, виступатиме муніципальна корпорація в особі її органів, специфіка корпоративної моделі місцевого самоврядування у цьому випадку буде виражатися у відстороненні населення від можливості прийняття таких актів у вигляді форм прямої демократії.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ КОРПОРАТИВНОЇ МОДЕЛІ В ОСНОВАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

3.1. Особливості територіальної організації об'єднаних громад місцевого самоврядування

Незважаючи на широке застосування поняття «основи місцевого самоврядування» у законодавстві, спектр його трактувань у науковій літературі дозволяє говорити про відсутність семантичного консенсусу у визначенні його змісту. Так, наприклад, у деяких джерелах основи місцевого самоврядування визначаються як сукупність суспільних відносин, що складаються в результаті організації та здійснення місцевого самоврядування. Разом з тим є і трактування, згідно з яким основи являють собою сукупність правових норм, що закріплюють та регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Основи трактуються також як норми-принципи, загальні основні початки місцевого самоврядування. Останній підхід є найбільш вірним, оскільки в самому терміні «основи» дається вказівка на деяку базовість, початковість відповідних принципів, на основі яких юридично сконструйовано "будівля" інституту місцевого самоврядування. Виходячи з цього підходу можна визначити, що основи місцевого самоврядування – це сукупність базових принципів та правил організації та функціонування місцевого самоврядування, визначених положеннями нормативно-правових актів та інших джерел права.

У структурі основ місцевого самоврядування можна назвати територіальні, організаційні, функціональні (компетенція суб'єктів муніципального управління) та фінансово-економічні основи. Метою цього розділу є аналіз тієї специфіки, яка відображає реалізацію корпоративної моделі та визначає розвиток основ місцевого самоврядування у ЄС у руслі аналізованої

моделі. Механізм вирішення місцевих питань особливими органами поза межами «класичних» муніципалітетів є виявом ще однієї важливої особливості організації громадської влади на субрегіональному рівні ЄС [6, ст.18].

Ця особливість стосується і територій, де муніципальне управління присутній, полягає у можливості вирішення місцевих питань альтернативними структурами, які не пов'язані безпосередньо з діяльністю муніципальних органів. Особливі органи, які створюються за рішенням органів державної влади на неорганізованих (переважно північних) територіях на вирішення питань місцевого значення, що належать до цієї загальної категорії. Однак такі структури, що не набувають муніципального статусу та підконтрольні виключно областями та територіям, як уже було розглянуто у даному дослідженні, слід відносити до форми державного управління на місцях.

Разом з тим більш поширеним та різноманітним за функціями, супутнім муніципалітету та його органам, механізмом місцевого самоврядування (local government) є спеціалізованими органами (special-purpose bodies) та відповідні їх юрисдикції спеціальні (функціональні) округи. Як зазначалося у цьому дослідженні (розділ 1), присутність спеціалізованих органів у системі місцевого самоврядування рамках корпоративної моделі відображає лімітований характер та територіальне охоплення компетенції муніципальних корпорацій.

Щодо територіальної організації місцевого самоврядування важливою обставиною є те, що оскільки юрисдикція спеціалізованих органів визначається їх функціональною спрямованістю, їх межі нерідко виходять за межі (перетинають) межі класичних муніципалітетів. Більше того, межі самих спеціальних округів можуть перетинатися, створюючи складнощі у сфері надання місцевих послуг.

Не менш важливим питанням є встановлення належного територіального охоплення діяльності спеціального округу, який створює оптимальні умови для вирішення конкретного питання місцевого значення, довіреного відповідного спеціалізованого органу. До спеціалізованих органів муніципального рівня в ЄС можна віднести бібліотечні поради (library boards), комісії з територіального

планування (planning commissions). Поліцейські управління та шкільні поради (police boards, school boards), як правило, мають ширше охоплення юрисдикції, що збігається з межами муніципалітетів другого рівня або включає кілька однорівневих муніципальних одиниць [17, ст.63].

Кордони діяльності рад з охорони здоров'я (public health units) та заповідникам (conservation authorities) окреслюються, як правило, поза прив'язкою до муніципальних кордонів. При цьому управління заповідниками, а також збільшенні останнім часом комісії та агенції з транспорту (regional public transit agencies) можна виділити серед субрегіональних спеціальних округів як найбільші за площею.

Укрупнення спеціальних округів, викликане прагненням знизити витрати при наданні відповідних місцевих послуг, є тенденцією останнього часу. Однак цей процес у багатьох областях є неоднорідним, а добровільність у процесі об'єднання територій, підвідомчих спеціалізованим органам, що тягне за собою ускладнення системи вирішення питань місцевого значення за функціональним принципом, наростання своєрідного «управлінського хаосу», що негативно оцінюється європейськими вченими та експертами.

Детермінантами такої диференціації є специфіка просторово-географічних характеристик ЄС, так і супутні фактори – населеність та розвиненість інфраструктури у відповідних регіонах. Через те, що муніципалітети ЄС є креатурами областей, як створення муніципальних корпорацій, а й встановлення територій їхня юрисдикція є прерогативою державних органів. Це право делегується урядам чи іншим органам через акти законодавчих органів (у більшості випадків відповідне положення присутнє в базових статутах про місцеве самоврядування). Вирішальну роль у створенні муніципальних утворень у багатьох випадках грають профільні міністерства у справах місцевого самоврядування, які визначають додаткові критерії їх організації та реорганізації, розглядають заявки створення чи скасування муніципалітетів і дають відповідні рекомендації уряду [28, ст.11].

У процесі інкорпорації також можуть бути задіяні судові органи, що

формують свої рекомендації щодо створення, реорганізації та скасування муніципальних утворень (наприклад, у області Манітоба). У області Женева судовий орган – Муніципальна комісія Женева, наділена правом приймати остаточні рішення щодо створення нового муніципалітету чи його скасування.

Слід зазначити, що навіть муніципалітети низового рівня (міста, малі міста та села) інкорпоровалися з урахуванням жорстких вимог законодавства щодо кількості мешканців чи наявності необхідної інфраструктури та їх межі найчастіше виходять за межі територій компактного проживання конкретної общини. Деякі ж муніципальні корпорації, спочатку сформовані подібним чином, згодом неодноразово перетворювалися – переважно шляхом злиття з іншими муніципалітетами чи приросту територій

Аргументами на користь об'єднання (amalgamation) муніципалітетів ЄС вважається підвищення ефективності та якості надання муніципальних послуг, вирівнювання рівня надання послуг та ставок муніципальних податків та зборів, а також забезпечення більшої динаміки економічного розвитку в укрупнених муніципалітетах.

Уряди європейських областей та територій не приховують своєї підтримки процесу подальшого реформування місцевого самоврядування цьому руслі. Так було в області Женева, де з кінця 1990-рр. укрупнення муніципалітетів набуло масштабного розмаху, згідно з Директивою Уряду 216/96, прийнятої на підставі Муніципального Акту Женева, областю не приймаються «пропозиції щодо територіальної реорганізації, що призведе до збільшення числа муніципальних утворень» [39, ст.145].

До форм, не пов'язаних з територіальною реорганізацією, ставлення у регіональних органів навіть скептичніше. Так, ще 1987 р. в урядовому звіті області Женева не підтримувалась практика міжмуніципальних угод, які оголошувалися «витратними за часом для укладання, що ведуть до конфліктів та нечіткими у розподілі відповідальності».

Як вказує З. Спайсер, хоча урядова риторика з тих часів і змінилася, але політика визначалася саме цим підходом. Таким чином, практика

європейського муніципального будівництва показує, що території муніципалітетів переважно не збігаються з природними межами компактного розселення мешканців як основи формування територіальних громадських колективів, що відображає специфіку корпоративної моделі місцевого самоврядування.

Картину домінування штучних одиниць доповнює наявність великої кількості муніципальних територій «з особливим статусом», а також муніципалітетів другого рівня (що говорилося вище). Законодавство низки областей передбачає участь місцевого населення у вирішенні питань територіальної організації місцевого самоврядування, хоча ця участь у більшості випадків є дуже обмеженим. Виходячи з вищерозглянутого, можна зробити такі висновки щодо базових засад територіальної організації місцевого самоврядування у ЄС.

По-перше, територіальні засади, як і інші питання організації та функціонування місцевого самоврядування в ЄС, відносяться до виняткового ведення областей та територій. Територіальна мережа муніципальних утворень у суб'єктах держави будується на основі правил та критеріїв, що визначаються як статутно, так і за допомогою підзаконного нормативно-правове регулювання. По-друге, територіальна організація місцевого самоврядування ЄС передбачає наявність двох співіснуючих територіальних підсистем місцевого самоврядування – власне муніципальної, до якої входять класичні муніципалітети, і так званої «функціональної», до якої належать спеціальні округи, що відображає лімітований характер та територіальне охоплення компетенції муніципальних корпорацій.

По-третє, економічна ефективність є визначальним фактором територіальної організації місцевого самоврядування, у зв'язку з чим та через відсутність будь-яких конституційно-правових обмежень муніципалітети можуть створюватися у межах регіонів вибірково, а місцеве самоврядування не охоплює всю територію держави. На малозаселених на територіях місцеві питання вирішуються органами державної влади у тому числі у вигляді

створення спеціальних управлінських структур [40, ст.99].

По-четверте, наявність території компактного проживання конкретної громади не є основним детермінантом формування муніципальної корпорації у відповідних межах. Муніципалітети здебільшого суб'єктів ЄС нерідко зазнають примусової реорганізації, переважно у формі злиття та укрупнення. Домінування штучних одиниць відображається також у наявності великої кількості муніципальних територій "з особливим статусом", а також муніципалітетів другого рівня.

По-п'яте, хоча місцеве населення у низці областей наділене правом ініціювати створення, реорганізацію та ліквідацію муніципальних утворень, рішення зрештою приймається органами державної влади виходячи із власного бачення оптимальності вирішення питань місцевого значення у межах тієї чи іншої території. Можливість же населення впливатиме на процеси територіальної організації місцевого самоврядування в більшості суб'єктів ЄС обмежена.

Зазначені принципи, як видається, відображають специфіку реалізації корпоративної моделі місцевого самоврядування, в рамках якої, і це вже розглядалося в цьому дослідженні, існує розрив між концепціями муніципальної корпорації та територіального публічного колективу, що володіє гарантованим правом (набором прав) самоврядування.

3.2. Вплив моделі об'єднаних територіальних громад на організаційні засади місцевого самоврядування

Інституційний механізм управління муніципальною освітою безумовно важливий, оскільки він є інструментом, через який здійснюються основні цілі та завдання, що стоять перед місцевим самоврядуванням. Як правильно вказує німецький фахівець Г. Волльманн, «інститути важливі, бо політичні та практичні результати будуть різнитися залежно від інституційної складової».

Аналізуючи організаційні засади місцевого самоврядування у ЄС, слід

перш за все визначити ті цілі, для яких створюється і функціонує апарат влади місцевому рівні. Історичні та соціально-економічні фактори розвитку місцевого самоврядування в ЄС визначили домінування підходу, згідно з яким органи місцевого самоврядування створюються та діють з однією основною метою – рішення господарських питань [51, ст.13].

Виходячи з цього як структура, так і порядок формування органів місцевого самоврядування націлені на зниження ролі публічної політики у процесі здійснення місцевого самоврядування. С. Макуч пояснює це явище тим, що правовий статус муніципалітету, підтверджений рішеннями Верховного Суду ЄС робить його своєрідним аналогом приватної корпорації. Відповідно, роль ради муніципалітету схожа на роль ради директорів корпорації, а роль мера – за участю голови такої ради.

На відміну від України, де місцеве самоврядування має конституційною та законодавчою автономією у вирішенні питань місцевого значення, муніципалітети ЄС фактично є агентами областей та територій, одержуючи від нього мандат на здійснення своїх функцій. Відповідно, органи державної влади суб'єктів ЄС мають правом не лише контролювати діяльність органів місцевого самоврядування як з позицій законності, так і доцільності, а також застосовувати вагомі заходи відповідальності щодо підконтрольних об'єктів.

З урахуванням вищезгаданого органи місцевого самоврядування в ЄС можна було б вважати виключно адміністративними агентами, провідниками волі державної влади областей та територій за рішенням питань місцевого значення. Безумовності такого підходу, начебто, перешкоджає одне «але» – виборність органів місцевого самоврядування, яка ставить питання про необхідності їх підпорядкування інтересам не лише вищих органів державної влади, а й місцевого населення, органи місцевого самоврядування формуючого.

Водночас принцип виборності на місцевому рівні в ЄС обмежений як навколо суб'єктів муніципального управління, що обираються (у ряді муніципалітетів виборним є лише муніципальна рада, хоча загалом на низовому територіальному рівні місцевого самоврядування мери, як правило,

обираються), а також можливістю втручання органів державної влади у зазначений процес (зокрема, що закріплюється у законодавстві деяких областей можливістю «до призначити» членів поради) [62, ст.27].

Крім того, вибір способу формування представницьких органів, особливості порад верхнього рівня (вибори чи делегування), пов'язаний, як представляється, переважно з місцевими умовами, і навіть управлінськими традиціями, що існують у межах різних областей, ніж з необхідністю забезпечити реалізацію населенням прямого волевиявлення з цього питання. Наприклад, згідно зі ст. 210, 24 Акту про муніципальну організацію, рада регіонального муніципалітету (*municipalité régionale de comté*) складається з мерів муніципальних утворень, що входять до нього, якщо це виборність мера при цьому не є універсальним та обов'язковим принципом. Відповідно, наприклад, ст. 150 Акту про місцеве самоврядування області Альберта (*Municipal Government Act*), вища посадова особа міста чи тауна (*city or town*) обирається населенням безпосередньо, крім випадків, коли муніципальним актом передбачається його призначення у складі членів ради.

Мери сільських поселень передбачено актом про створення регіонального муніципалітету, інших делегатів. Мер-голова ради (*préfet*) вибирається з її складу (являючись однією з делегованих мерів) чи прямих виборах (ст. 210). Законодавство області Женева дозволяє на місцевому рівні самостійно вирішувати питання про спосіб формування ради муніципалітети верхнього рівня (*upper-tier municipalities*).

Разом з тим, згідно зі ст. 218. Муніципального Акту Женева, до такої ради повинні входити не менше 5 осіб, включаючи мера та членів, які обираються безпосередньо по округах або по єдиному виборчому округу, або делегованих від муніципалітетів нижчого рівня (делегатами можуть бути також виключно виборні особи). *Accountability*, поряд з такими принципами, як *transparency* (транспарентність, прозорість діяльності органів місцевого самоврядування) і *confidentiality* (конфіденційність, тобто наявність меж) відкритості інформації про діяльність суб'єктів муніципального управління, в тому числі на

користь захисту інформації про приватне життя громадян), виражаються в наборі вимог до професійної етики службовців та посадових осіб муніципалітетів та зміст діяльності муніципальних органів, що повинні забезпечувати функціонування суб'єктів муніципального управління на користь місцевого населення [73, ст.81].

Відхилення від зазначених вимог тягне за собою застосування заходів відповідальності, включаючи персональну. Слід зазначити, що такий підхід має свої плюси, оскільки він, на відміну від встановлення законодавчими чи підзаконними актами одних лише спеціальних підстав застосування відповідальності, інтегрує порушення у системі муніципального управління з цілого ряду напрямів, від процедурних питань (відкриті засідання, кворум муніципальної ради) до конфлікту інтересів та невиконання обов'язків.

З іншого боку, в рамках цього підходу очевидно зміщення акцентів на користь дисциплінарної відповідальності посадових осіб та усунення самого місцевого населення як суб'єкта притягнення «винних» осіб до відповідальності, іноді та матеріальної. Наприклад, згідно зі ст. 191 Хартії громад Британської Колумбії, член ради, який голосував за незаконне використання муніципальних коштів, несе персональну матеріальну відповідальність за ці кошти [4, ст.10]. У системі забезпечення Accountability в муніципалітетах області Женева включені спеціальні посадові особи, (integrity commissioners) що наділяються муніципальними радами функцією контролю за поведінкою посадових осіб муніципальних та спеціалізованих органів, в тому числі за зверненнями громадян. На підставі проведених ними розслідувань на посадові особи (включаючи членів муніципальних рад) можуть покладатися на стягнення (догана, позбавлення грошового забезпечення на строк до 90 днів).

Функціями виявлення порушень також наділені омбудсмени (включаючи муніципальних), муніципальні аудитори. Щодо участі населення, то забезпечення «відповідальності та прозорості» у законодавстві багатьох суб'єктів зводиться до участі громадян у вирішенні питань місцевого значення як формі громадського контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування. Модель, що описується, з урахуванням відсутності законодавчо закріпленого права громадян на місцеве самоврядування, а також обмеження можливості населення безпосередньо впливати на встановлювану систему та структуру муніципальних органів, що свідчить про обмеження підконтрольності інституційного механізму муніципальної корпорації мешканцям (як і та контролю за територіальними межами її функціонування).

Розглянуті умови впливають і на форми участі населення у місцевому самоврядуванні, динаміка яких, як буде розглянуто нижче у дослідженні, є суперечливою. Слід зазначити, що така ситуація спостерігається і в щодо спеціалізованих органів місцевого самоврядування, які не входять до управлінського механізму муніципальної корпорації, але виконують суттєвий набір функцій у вирішенні місцевих проблем.

Специфіка правового становища органів місцевого самоврядування, відокремлює їх від органів державної влади (формальна автономія) при цьому відбивається на здійсненні публічно-владних процесів та детермінує особливості організаційних основ місцевого самоврядування ЄС порівняно з інституційними системами публічної влади інших рівнів. Серед цих особливостей можна виділити фактичну відсутність поділу влади на місцевому рівні. Як свідчить Н.Л. Пішин, щодо господарської структури, до якої можна умовно віднести муніципальну корпорацію, принцип поділу влади «не працює», навпаки, всі учасники повинні діяти спільно, переслідуючи спільні інтереси. Муніципальна рада є базовою одиницею у структурі організаційних засад місцевого самоврядування муніципалітетів ЄС. Відповідно до положень комплексних законів про місцеве самоврядування областей та територій ЄС (наприклад ч. 2 ст. 6 Хартії громад Британської Колумбії), саме рада, будучи вищим органом влади в муніципалітетах, покликаний забезпечувати вирішення питань місцевого значення, що у сфері компетенції муніципальних корпорацій [15, ст.50].

Це положення про верховенство представницького органу частково «ріднить» підходи до положення муніципальної ради у структурі органів

місцевої влади в ЄС з підходами до положення та ролі порад, у тому числі місцевих, республіках радянського типу. Члени ради, за свідченням Р. і С. Тіндалов, виконують три основні функції: представництво інтересів населення, визначення параметрів політики функціонування місцевого самоврядування та розвитку муніципальної освіти, а також менеджерську функцію, що передбачає контроль за витрачанням коштів місцевого бюджету, реалізацією прийнятих програм та вирішенням питань місцевого значення.

У ЄС реалізується так звана модель «слабкий мер – сильний рада», при якій мер є головою муніципальної ради і виконує по здебільшого церемоніальні функції, у той час як самі члени ради мають широкі повноваження щодо контролю та керівництва галузями муніципального управління (через спеціалізовані комітети та комісії, яких вони беруть участь). У літературі зазначається, що попри брак формальної влади мери європейських муніципалітетів відіграють важливу роль у системі муніципального управління, оскільки виступають сполучною ланкою не тільки між радою та структурними елементами місцевої адміністрації, а також, завдяки своїй ролі місцевого лідера, між муніципальними органами та місцевою спільнотою в цілому. Слід гадати, що в українській практиці у разі, якщо глава муніципальної освіти є головою представницького органу, його становище є подібним до європейської моделі «слабкого мера».

На думку професора О.М. Кокотова, за такої моделі голова у певному сенс протиставляється виконавчому апарату місцевої влади – він взаємодіє з адміністрацією як офіційний представник жителів та представницького органу. Сильна сторона цієї моделі полягає у спробі організаційного об'єднання лідерських почав в управлінні та гарантій від необґрунтованої концентрації всієї влади у одних руках. Проте адміністративні повноваження голови муніципальної освіти різко обмежені, він відсунутий від безпосередніх важелів економічної влади та виконавчого апарата [26, ст.18].

Слід зазначити, що ця управлінська практика розходиться з досвідом місцевого самоврядування США, де у більшості муніципалітетів мер займає

«сильну позицію», будучи головою адміністрації та контролюючи діяльність виконавчих органів. Ця різниця, мабуть, обумовлена відмінностями у системах державного управління, які надають опосередкований вплив і рівень місцевого самоврядування.

ЄС, що також належить до країн англосаксонської правової сім'ї, реципувала низку особливостей організації місцевого самоврядування у колишньої метрополії – Великій Британії. І якщо для США на державному та регіональному рівні характерно чіткий поділ влади між законодавчими та виконавчими органами, адаптована Європою, британська модель парламентарної монархії тягне у себе домінування представницьких органів усіх рівнях влади.

Водночас було б не виправданим спрощенням вважати, що роль представницького органу дублюється на місцевому рівні за аналогією. Функціонування муніципальної ради відрізняється від принципів функціонування легіслатур областей, територій чи державного парламенту, де у складі цих представницьких органів перебуває очолює виконавчу владу (уряд) керівник політичної партії (групи) більшості.

З часом муніципальні функції, що все більш ускладнюються, умови, у яких забезпечувалася їх реалізація, вимагали налаштування існуючої системи, що призводило до впровадження таких додаткових форм, як «поради з контролю», «виконавчі комітети», «поради уповноважених», які забезпечують прийняття низки управлінських рішень у спрощену форму.

Водночас ускладнення не завжди вело до підвищення ефективності, тому модель «рада – менеджер», яка пропонувала рішення низки накопичених проблем, швидко набула популярності. Слід зазначити, що закладені спочатку в самій природі муніципалітету початку корпоративності та корпоративного управління, що асоціюються з даною моделлю, придбали особливу силу в останні двадцять років у рамках загальної ідеології «нового громадського менеджменту» (New Public Management) [37, ст.102].

Зазначена модель, по-перше, дозволяє, за збереження верховенства ради,

забезпечити вирішення поточних виконавчо-розпорядчих завдань професійним менеджером, який володіє необхідними знаннями та навичками управління муніципальним господарством. По-друге, наявність одного відповідальної за дії адміністрації особи є найефективнішою методом контролю ради за вирішенням питань місцевого значення. По-третє, вивільнення членів ради від необхідності здійснювати поточне управління у відповідних сферах дозволяє їм сфокусуватися на вирішенні питань стратегічного планування розвитку муніципальної корпорації.

Глава адміністрації (chief administrative executive office або directeur general) призначається та звільняється з посади радою. У законодавстві ряду областей особливо обговорюється, що рада не може делегувати іншому органу чи посадовцю право призначати ситі менеджера. На думку європейських дослідників місцевого самоврядування, перед главою місцевої адміністрації стоять досить складні завдання. Йдеться не лише про необхідність виконання складної поточної роботи з управління адміністрацією та вирішенню питань місцевого значення, а й вибудовування відносин з муніципальною радою, яка, на відміну від представницького органу у парламентській системі, може мати вираженого більшості, визначального політику, а складатися з членів, які займають різні, нерідко протилежні позиції з різних питань.

У цих умовах главі адміністрації необхідно мати дипломатичні навички для того, щоб не лише зберігати посаду, а й домагатися від ради необхідних рішень. Інші окремі або у складі органів посади засновуються муніципальною радою, він же визначає посадові обов'язки службовців і встановлює розміри оплати труда, хоча статутами областей та територій можуть бути передбачені певні гарантії соціального та пенсійного забезпечення співробітників муніципальних корпорацій. Слід зазначити, що в ЄС інститут муніципальної служби законодавчо не закріплено, що, всієї видимості, обумовлено відсутністю її сприйняття як особливий вид громадської служби у державі [48, ст.90]. Ряд муніципальних посад обов'язковий до створення на основі законодавства, але деякі функції службовців дозволені до передачі на

аутсорсинг. Останнє можна вважати проявом нового публічного менеджменту та корпоративного підходу до управління муніципалітетом. Таким чином, можна виділити такі принципи та риси організаційних засад місцевого самоврядування в ЄС, що відбивають реалізацію корпоративної моделі:

- Відсутність реальної управлінської автономії муніципальних органів та їх підконтрольність органам центральної влади;

- Обмеження виборності суб'єктів муніципального управління та їх підконтрольності місцевому населенню;

- Незначна роль громадської політики в управлінських процесах на місцевому рівні, обумовлена в тому числі специфікою правової природи муніципальних корпорацій;

- Відсутність поділу влади та безумовне домінування у структурі органів місцевого самоврядування представницького органу як реципієнта делегованих муніципальної корпорації владних повноважень;

- Популярність моделі найманого сіті-менеджера, який звітує перед муніципальною радою корпорації;

- Децентралізована система виконавчих органів та посадових осіб, що характеризується наявністю автономних посад по різних питань державного управління.

3.3. Юридична конструкція та зміст компетенції суб'єктів місцевого самоврядування

Важливим питанням при аналізі основ місцевого самоврядування рамках конкретної його моделі, включаючи корпоративну, є склад і зміст функцій, що реалізуються на місцевому рівні як суб'єктами муніципального управління, так і, з урахуванням специфіки кожного окремого приклад реалізації моделі, місцевим населенням безпосередньо. У зв'язку з цим особливого значення набуває поняття компетенції.

Як зазначає професор Ю.А. Тихомирів, у будь-якій державі дія публічних

інститутів пов'язані з правом, законом. Сенс поняття «компетенція», відповідно, похідний від латинського *competentia* – приналежність до праву, тобто коло повноважень установи чи лиця. Професор С.А. Авак'ян також визначає компетенцію як сукупність прав та обов'язків державного органу, органу місцевого самоврядування, посадової особи, закріплену нормативними правовими актами. Таким чином, класичне визначення компетенції вказує на її належність безпосередньо органам чи посадовим особам публічної влади [59, ст.20].

Водночас труднощі у праві та правовій науці полягають як у визначення базових категорій «компетенція», «предмет ведення» та «повноваження», так і розмежування та віднесення їх до суб'єктів власності, що не в останню чергу викликано суперечливим та багатозначним використанням аналізованих юридичних понять у конституційних актах.

На думку професора Т.М. Бялкина, сутність компетенції як правової категорії полягає в тому, що вона виступає як правовий кошти, що дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта управлінському процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного обсягу громадських справ. Як вважає автор, предмети ведення та повноваження є складовими частинами поняття «компетенція», причому суб'єктами компетенції є і громадські інститути, включаючи місцеве самоврядування як особливий інститут державного устрою. У зв'язку з цим доречним навести позицію відомого німецького правознавця Г. Кельзена, який у своїй праці «Чиста теорія права» вказував таке: «будь-яка спільнота повинна мати органи, оскільки лише них воно може функціонувати. Якщо ж з якихось причин кожен з індивідуумів виконує певні функції, пов'язані з спільнотою, він виконує функції його органу, самі ці функції належать співтовариству». У цьому сенсі носієм компетенції можуть бути окремі індивідууми, та їх спільності, що є актуальним при розгляді питання про суб'єктної належності компетенції лише на рівні місцевого самоврядування. При цьому Кельзен зазначає, що оскільки органи управління спільнотою мають, як правило, більш чіткий вираз і

структуризацію, функції спільноти приписуються ним, вони вважаються носіями відповідної «компетенції». Розглядаючи структуру питань місцевого значення та відповідних повноважень органів місцевого самоврядування, європейські дослідники [60, ст.22].

А. Коте і М. Фенн, використовуючи у разі термін «послуги» («сервіси», *services*), виділяють три групи: «тверді» (*hard*), «м'які» (*soft*) і «корпоративні» (*corporate*). До першої групи належать послуги, пов'язані з підтримкою та розвитком місцевої інфраструктури та нерухомості. Сюди, відповідно, можна зарахувати територіальне планування, транспорт, водопостачання та водовідведення і навіть прямо чи опосередковано впливають благополуччя відповідної інфраструктури правозастосовні та правоохоронні функції, включаючи пожежну охорону, поліцію, ліцензування окремих видів діяльності та муніципальний контроль.

До другої групи належать послуги, пов'язані з рішенням соціальних, економічних та культурних питань (соціальна підтримка, працевлаштування, соціальне житло, охорона здоров'я, культура та мистецтво, сприяння економічного розвитку і т.д.).

Третю групу, «корпоративні послуги», складають здійснення фінансового адміністрування, розвиток інформаційних технологій у галузі місцевого самоврядування, міжмуніципальне співробітництво та співробітництво з іншими рівнями влади, і навіть здійснення юридичної діяльності. Як і в низці інших європейських держав, у ЄС функції муніципалітетів зосереджені насамперед на наданні послуг у сфері житлово-комунального господарства та інших «пов'язаних з нерухомістю» (*services to property*), включаючи поліцейські та протипожежні.

Прирівнювання місцевих питань до послуг взагалі є вираженою тенденцією оновлюваного законодавства областей та територій (ч. 2 ст. 8 Хартії громад Британської Колумбії, ч. 1 ст. 11 Державного Акту Женева і т.д), що опосередковано вказує на збереження сервіс-орієнтованого підходу до цільового призначення муніципальних корпорацій.

Переважає обслуговування приватної власності (нерухомості), у свою чергу, свідчить про забезпечення насамперед інтересів місцевих громадян власників як своєрідних "стейкхолдерних" корпорацій. Також не можна не відзначити ролі спеціалізованих органів, які фактично лімітують коло питань, які вирішуються на місцевому рівні муніципальними корпораціями самостійно. Муніципалітети більшості регіонів при цьому мало задіяні в організації та функціонуванні системи охорони здоров'я, а також соціальної захист населення. Щодо останньої функції виділяється досвід області Женева, де муніципалітети несуть відповідальність за послуги з денного догляду за дітьми, надання соціального житла, забезпечення роботи служби швидкої допомоги, а також за утримання будинків для людей похилого віку. Проте діяльність за даними напрямками суттєво субсидується урядом області.

На думку європейського правознавця С. Макуча, слабка залучення муніципалітетів у ЄС у вирішенні соціальних питань пов'язано у тому числі з недостатньою фінансовою базою та небажанням муніципалітетів збільшувати ставки за існуючими податковими інструментами (передусім податку на нерухомість) на фінансування відповідних затратних функцій [71, ст.8].

Розглядаючи склад та зміст питань, що вирішуються на місцевому рівні, не можна забувати про те, що не всі з них відносяться до власне муніципальних, оскільки крім муніципальних корпорацій, великий обсяг повноважень життєзабезпечення місцевого населення реалізують спеціалізовані органи, діють у межах функціональних округів. Наприклад, функціонування системи шкільної освіти, яка не входить до переліку питань місцевого значення, що реалізуються муніципальними органами, забезпечується спеціалізованими шкільними порадами. Незважаючи на автономію у здійсненні таких місцевих питань, діяльність спеціалізованих органів нерідко тісно пов'язані з функціонуванням системи муніципального управління, від якої вони часто залежать фінансовий план.

Слід сказати, що у північноамериканській доктрині робилися спроби виділення суто «муніципальних функцій». Так, наприклад, у цитованій у ЄС

американській справі *Chardkoff Junk Co. v. Tampa*, Верховним Судом штату Флорида вказувалося на необхідність розрізнення «державних» та «муніципальних» функцій, що здійснюються муніципалітетами. На думку Суду, до державних належать функції, реалізація яких забезпечує суспільний добробут загалом [2, ст.18].

Сюди відносяться поліцейські функції, пожежна безпека та відправлення правосуддя в межах, що визначаються державою. Здійснення ж муніципальних функцій, як вважав Суд, «приносить користь безпосередньо спільноті громадян, які проживають у межах відповідної території. До таких функцій можна віднести догляд за дорогами, місцями загального користування, будівництво та підтримка місцевої інфраструктури. В цьому у разі муніципальна корпорація представляє співтовариство у рішенні місцевих питань за межами публічних цілей, в ім'я реалізації яких вона отримує державні повноваження».

Проте реалізація такого підходу у європейському праві стикається з жорсткою концепцією належного державі суверенітету, який не передбачає виділення пулу непідконтрольних йому сфер компетенції. Як зазначалося в цьому дослідженні, протиріччя правової природи муніципалітетів та його місця і у системі публічної влади призводять до ситуації, коли виконуючи функцію агентів держави за рішенням місцевих завдань, муніципальні освіти формально не представляють його інтереси при взаємодії з громадянами щодо реалізації власне державні функції.

Однак якщо взаємодія органів державної влади областей та органів місцевого самоврядування для останніх критично, оскільки муніципалітети діють у межах права області, є суб'єктами регіональної політики та фінансових програм, що тісно взаємодіють з областями та територіями з різних питань, то втручання державного центру на здійснення місцевого самоврядування викликає більше суперечливу реакцію. Слід передусім враховувати відсутність конституційно-правових інструментів прямого впливу державного центру на діяльність муніципалітетів.

Державні органи під час вирішення відповідних питань мають

узгоджувати свою політику з органами державної влади областей та територій. Так, на продовження прикладу із запобіганням надзвичайних ситуацій та ліквідацією стихійних лих, відповідний Національний статут наділяє відповідальне міністерство повноваженнями щодо координації діяльності у розглянутій сфері з органами місцевого самоврядування при посередництві областей (ч. 1 ст. 4). Професор університету західної Женеви М. Хорак вказує стосовно інших питань, що втручання державного центру в муніципально-правові відносини призводить до витрачання часу на лобювання та переговори з регіонами, а зрештою – збільшення тимчасових шкал реалізації проектів та зниження політичної волі до досягнення очікуваних результатів. Інструментами взаємодії муніципалітетів та органів Державної влади різних рівнів є дво- або тресторонні договори з областями та державним центром [13, ст.30].

На основі відповідних договорів можуть створюватися робочі групи, поради та комісії. Новий підхід та фактична відмова законодавця позначати чітко коло повноважень та предметів ведення муніципалітетів, залишивши лише деякі в ряді випадків дуже туманно сформульовані «мети» місцевого самоврядування як інструмент оцінки діяльності суб'єктів муніципального управління органами судового та позасудового контролю, ламають усталений юридичний механізм компетенції, що делегується муніципалітетам, відкриваючи, здавалося б, фактичний доступ до регулювання та управління муніципальними корпораціями "всього і відразу".

При цьому виникає питання про стандартах та якості наданих муніципалітетами «на добровільній основі» послуг. З іншого боку, цей підхід не веде і до вибудовування моделі компетенції муніципалітетів за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом», оскільки виставляє на його шляху своєрідний бар'єр у вигляді залежного від позиції судів та інших правозастосовників критерію «мети» муніципального управління.

Не змінюється і порядок здійснення повноважень муніципальних органів, що визначаються законодавчо, щодо яких зберігається жорсткий державний

контроль – як попередній, і поточний і наступний.

На думку професора А. Санктона, «місцеве самоврядування, практичної точки зору, існує саме для реалізації функцій, які що неспроможні ефективно здійснюватися центральними органами чи приватним сектором». При цьому низка таких функцій, вважає автор, є «природними кандидатами» на включення до компетенції муніципальних корпорацій, у той час як інші потребують контролю та субсидування зі сторони центральної влади, оскільки реалізуються за відсутності привабливих економічних умов [24, ст.114].

Верховним Судом ЄС у справі *Canada Ltée v. Hudson (Town)* вказувалося наступне: «Правове регулювання та правозастосовна практика найбільш успішні на такому рівні управління, який не тільки ефективний, а й найбільш наближений до цільової аудиторії, які зачіпають громадян, а тому чуйний до їхніх потреб, місцевих відмінностей та різноманітності груп населення».

Проте, з урахуванням збереження юридичного механізму наділення муніципальних корпорацій (як форми статутних) повноваженнями «зверху» та значного рівня контролю та втручання у реалізацію повноважень зі сторони органів державної влади до повної імплементації принципу субсидіарності та автономії муніципалітетів ЄС у функціональній сфері ще далеко.

Збереження початкової юридичної конструкції взаємовідносин областей та муніципалітетів у рамках корпоративної моделі місцевого самоврядування робить проведені реформи з лібералізації, із застосуванням «цільового» критерію, підходу до компетенції муніципальних корпорацій, як мінімум половинчастими, а як максимум, відкриває «скриньку Пандори» для всього механізму поділу компетенції в державі.

Видається таким чином, що норми, що регулюють компетенцію муніципалітетів, та норми, що визначають їх правовий статус загалом, потребують гармонізації. Потребує перегляду з можливою розробкою відповідної стійкої стратегії, і модель взаємовідносин рівнів у системі публічної влади, з визначенням у ній місця муніципальних корпорацій.

РОЗДІЛ 4

СОЦІАЛЬНА ТА КОРПОРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

В останні роки ми стали свідком сплеску популярності ідей соціальної відповідальності бізнесу, що виявилось у різкому збільшенні кількості програм та обсягів фінансування, що виділяються компаніями для реалізації програм корпоративної соціальної відповідальності. За півстоліття концепція соціально-корпоративної відповідальності пройшла шлях від разових заходів готельних компаній до невід'ємної складової сучасного менеджменту будь-якої солідної компанії. Як у західних, так і в вітчизняних компаніях принципи соціально-корпоративної відповідальності все більше інтегруються в систему управління, запроваджуються посади віце-президента компанії, відповідального за корпоративну-соціальну відповідальність, створюються спеціальні департаменти та відділи. Крім того, публікація соціальних звітів та впровадження етичних кодексів стало загальноприйнятою практикою.

Причиною такої підвищеної уваги стали дві зустрічні тенденції. З одного боку, бізнес шукав нові шляхи підвищення ефективності в мінливому світі. З іншого боку, повсюдно суспільство почало застосовувати все більший запит на соціальну відповідальність бізнесу. Глобальні економічні кризи останніх років лише підкріпили зазначені тенденції. В умовах нестачі бюджетних коштів на підтримку високих соціальних зобов'язань уряду багатьох країн активно сприяли залученню бізнесу до вирішення актуальних соціальних завдань. На основі конкретно-історичного та неінституційних підходів буде проаналізовано взаємодію бізнесу, суспільства та держави у справі розвитку суспільства через соціально-орієнтованих програм, а також сприйняття експертним співтовариством цієї взаємодії.

Як заведено у науковому світі, до початку аналізу необхідно внести ясність у термінологію. У сучасній літературі зустрічаються два близькі за змістом поняття: корпоративна соціальна відповідальність та соціальна відповідальність бізнесу. Як правило, термін соціально-корпоративної

відповідальності використовується при описі соціальної відповідальності окремо взятої компанії, тоді як «соціальна відповідальність бізнесу» співвідносять з відповідальністю всього бізнес-спільноти. Звісно ж, що у реальному житті ці два поняття є тотожними. Більш того, один із засновників практики соціально-корпоративної відповідальності в Україні С.В. Турчин зв'язує появу двох термінів не з науковою чи практичною доцільністю, а з двома різними перекладами терміну «бізнес» з англійської мови, де він позначає окрему компанію.

У цьому дослідженні спиратимемося на термін «корпоративна соціальна відповідальність», так як він не тільки є найбільш поширеною, а й узагальнюючою назвою так званої «зонтичної» теорії, увібрала в себе такі готельні напрямки як корпоративне громадянство, корпоративна стійкість, корпоративна соціальна діяльність, корпоративна соціальна сприйнятливість та багато інших. Проблема формулювання основних положень теорії соціально-корпоративної відповідальності обумовлена широтою сфери, що розглядається. Досить складно описати межі соціальної сфери, так як зрештою під цей опис може потрапити будь-який аспект людського життя. З іншого сторони, сам термін «відповідальність» також відкриває поле для дискусії. Ми можемо розглядати відповідальність як синонім надійності та чесності у вчинках, а можемо як синоніми словами «борг» і "обов'язок".

У першому випадку соціально-корпоративної відповідальності виступає як добровільна благородна діяльність, у другому – фірма ставиться у підлегле, підзвітне становище перед суспільством, державою, акціонерами та усіма іншими сторонами, з ким вона взаємодіє. Звідси походить множинність підходів до визначення соціально-корпоративної відповідальності та наявності великого кількості різноманітних, іноді суперечать один одному шкіл усередині загальної зонтичної концепції соціально-корпоративної відповідальності. Перед тим як розпочати аналіз найвідоміших напрямків наукової думки у цій сфері розглянемо три основні підходи до соціально-корпоративної відповідальності:

теорія корпоративного егоїзму, теорія корпоративного альтруїзму та компромісні теорії.

Теорія «корпоративного егоїзму» асоціюється зі знаменитим висловлюванням Мільтона Фрідмана про те, що «єдина соціальна відповідальність бізнесу – це давати прибуток». В основі цієї точки зору лежить переконання, що головна турбота менеджменту компанії – забезпечити максимально можливі прибутки власникам капіталу, зокрема акціонерам компанії. Тому будь-яке відволікання коштів та ресурсів на сторонні цілі, включаючи соціальну відповідальність, є неприпустимим. Крім того, прихильники цієї теорії йдуть ще далі, доводячи, що соціально-корпоративної відповідальності веде до підриву фундаментальних засад зведеного ринку та навіть до соціалізму. За цією логікою головна загроза, яку несуть у собі всі ідеї соціально-корпоративної відповідальності полягає у підриві свободи підприємництва та конкуренції, а роль держави у всіх сферах суспільного життя значно зростає.

Теорія «корпоративного альтруїзму» виходить із абсолютно протилежних поглядів. Так, головні прихильники такого підходу Д. Девіс, Р. Фрімен та інші говорять про те, що сучасні компанії настільки великі та впливові, що у процесі своєї діяльності вони залучають до своєї орбіти максимально широкі групи так званих "співучасників". У процесі своєї діяльності, особливо у не багатих країнах велика компанія може стати більш потужною та впливовою ніж сама держава. Її діяльність прямо і опосередковано впливає на соціально-економічне становище в країні, відповідно, будучи причиною всіх цих змін компанія зобов'язана відповідати за наслідки.

Прихильники цього підходу наголошують на необхідності добровільного характеру програм соціально-корпоративної відповідальності. На їхню думку, компанія не може обмежитися. Біля витоків теорії стояли такі дослідники як Г. Боуен, Т. Левітт, М. Фрідман, Р. Фрімен, Дж. Гелбрейт, К. Девіс та інші. У своїх дослідженнях вони фокусувалися на внутрішніх джерелах соціально-корпоративної відповідальності. У їхньому поданні бізнесмен з однієї сторони

відбиває цінності, властиві суспільству, у якому функціонує його компанія, з іншого боку – він сам бере участь у формуванні цих цінностей. Взаємодіючи із суспільством, особливо з місцевими спільнотами, а також враховуючи інтереси всіх своїх партнерів бізнесмен сам визначає ті цінності, якими керуватиметься його компанія.

До 70-х років сформувалося уявлення про соціально-корпоративну відповідальність як відповідність економічним, правовим, етичним та дискреційним очікуванням товариства від підприємства. Найбільш чітко цей підхід було сформульовано А.А. Кероллом, який побудував знамениту модель, названу згодом «пірамідою Керолла». Піраміда Керолла була і залишається однією з найпопулярніших теоретичних конструкцій для опису соціально-корпоративної відповідальності.

Однак до 80-х років усі частіше почала лунає критика, пов'язана з тим, що в даній піраміді різні види відповідальності існують як окремі категорії, не перетинаючи і взаємодіючи один з одним. В той же час, ідеї філантропічної відповідальності (або дискреційної, як вона називалася на початковому етапі), навпаки, набули розвитку. Спочатку під нею розумілася сфера, де суспільство ще чітко не сформулювало свій запит і менеджмент компанії керується своїми уявленнями про потреб суспільства, роблячи свій самостійний вибір.

В результаті з'явилася концепція корпоративної соціальної сприйнятливості. Найбільш відомі імена – Р.Акерман, Р. Бауер та ін., а також значний внесок у розвиток власної теорії зробив згаданий вище А. Керол. У рамках цієї концепції увага концентрується на здатності компанії оцінити та вгадати громадські очікування та відповідно реагувати ними. У рамках цієї логіки стратегії менеджменту були поділені на реактивні, оборонні, адаптивні та проактивні. Представляється, що теорія корпоративної сприйнятливості є швидше уточнюючою щодо більш широкої концепції соціально-корпоративної відповідальності, ніж окремим напрямом.

Приблизно в ці роки розвивалося ще одне напрям – корпоративна соціальна діяльність. Грунтуючись на піраміді Керолла, С Вартік, Ф. Кохран і

Д. Вуд створили нову тришарову модель, в якій об'єднали моральні принципи, зовнішні фактори, що впливають на компанію, а також рішення, що приймаються менеджментом компанії в пропонованих умовах. У свою чергу всі три блоки поділяються ще на три фактори, куди орієнтується менеджмент компанії. Концепція, що набула найбільшого поширення в наші дні, а саме концепція співучасників, сформувалася до 90-х років. Початок цієї теорії було закладено Р. Фрімен. В основі лежить уявлення, що фірма працює не у вакуумі, а в реальному оточенні і для найбільш ефективної взаємодії доведеться враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів). До них можуть бути віднесені на внутрішньо-фірмовому рівні працівники компанії та акціонери, а на зовнішньому рівні – інвестори, постачальники, місцеві спільноти, ЗМІ, захисники навколишнього середовища, громадські організації. Можна говорити про те, що теорія співучасників стала «мостом» між теоретичними конструкціями та практичними рекомендаціями для менеджменту компанії. Саме цим пояснюється той факт, що на сьогодні вона є головною теорією у межах соціально-корпоративної відповідальності.

Аналіз поняття соціально-корпоративної відповідальності був би неповний без аналізу концепції "корпоративне громадянство". Під ним може розумітися як загальна ідентичність співробітників однієї фірми, так і уявлення про фірму як про цілісної структури. У першому випадку йдеться про те, що працівники компанії незалежно від її походження відчують себе її частиною аналогії зі своїми громадянством на національному рівні. У другому - компанія це суб'єкт, який, як і інші інститути, має свої права та обов'язки і цим формує суспільство.

Дана концепція була на піку популярності, коли стала очевидна криза мрії про загальне поняття добробуту. Вона була однаково прийнятна для менеджменту, суспільства та держави: компанія отримувала права, а не лише обов'язки обслуговувати громадські інтереси, держава – додаткові фінансові джерела, а суспільство – необхідні блага. У міру розвитку глобалізації теорія стала відходити на другий план, так як не змогла дати відповідь на питання які

цивільні права ставляться до транс-національних корпорацій, чи як визначити обсяг прав для компаній, які сильно відрізняються за розміром та фінансовою могутністю тощо.

Найбільш молодого та перспективного є теорія «корпоративної стійкості». Вона є продовженням та розвитком більш масштабної концепції – «сталий розвиток». Концепція сталого розвитку була сформульована 1987 р. у доповіді Брундтланда» і започаткувала нове розуміння цілей розвитку всього людства. Теорія корпоративної стійкості у певному сенсі є проекцією сталого розвитку на рівень однієї фірми. Серед найяскравіших послідовників цього напрямку варто назвати Дж. Елінгтона, Т. Діліка та багато інших. Так, саме Дж. Елінгтон вперше сформулював знамените сьогодні поняття потрійного результату (triple bottom line), тобто. відповідальність за трьома напрямками: економічним, соціальним та екологічним.

Важливо відзначити, що принцип потрійного підсумку лежить у основі сучасної системи нефінансової звітності, наприклад, міжнародних стандартів нефінансової звітності GRI (Global Reporting Initiative). Головна відмінність цього підходу від решти можна охарактеризувати як відхід від суто соціальних програм на користь більше широкого підходу, що включає всі три напрямки. З точки зору авторів концепції, досягнення будь-якої із заявлених цілей неможливе без досягнення успіху за іншими напрямками. Такий підхід призвів до того, що сьогодні концепція сталого розвитку, практично «поглинула» концепцію соціально-корпоративної відповідальності, зробивши її своєю частиною. Корпоративна соціальна відповідальність є зонтичною концепцією, що об'єднує під собою різні напрямки думки, які як доповнюють, і суперечать одна одній.

Найбільш популярними сьогодні у рамках концепції соціально-корпоративної відповідальності є концепції співучасників (стейкхолдерів), стійкого розвитку та корпоративної стійкості. Відбувається поглинання концепції соціально-корпоративної відповідальності більш масштабної концепції сталого розвитку. соціально-корпоративної відповідальності все

частіше розглядається не як окремий напрямок, а частина політики для досягнення цілей сталого розвитку. Аналіз позицій противників та прихильників соціально-корпоративної відповідальності свідчить, що зрештою обидві концепції ведуть до вирішенню тих самих проблем: збільшення прибутку компанії та зростання суспільного добробуту.

Незважаючи на різницю в походах сьогодні всіма визнано необхідність участі бізнесу у вирішенні соціально значимих задач, при цьому в основі цієї переконаності можуть лежати як етичні мотиви, так і прагнення максимально збільшити прибуток підприємства. Ефективність реалізації стратегій соціально-корпоративної відповідальності багато в чому залежить від зацікавленості персоналу підприємств. Організаційна ідентичність є одним з різновидів соціальної ідентичності, про що у формі сталого становища працівника у створенні, асоціації себе з нею та планування свого майбутнього в ній, висловлювання лояльності та прихильності даної організації, інтеріоризації корпоративних цілей, цінностей, норм і правил, прийняття рішень відповідно до інтересів організації.

Щоб мати можливість якимось чином оцінити організаційну ідентичність у рамках даного дослідження, пропонується низка параметрів-характеристик ідентичності персоналу, які включаю у собі: робочу мотивацію, включеність у роботу, плинність кадрів, задоволеність роботою, кваліфікацію, солідарність колективу, місію, ціль та цінності організації, а також такі характеристики організаційного середовища, як імідж та статус організації. Такий параметр як задоволеність роботою, також включає ряд показників: наскільки цікава робота, яку виконує співробітник, кар'єрні перспективи, розвиток та навчання персоналу (підвищення кваліфікації), можливість самореалізації, задоволеність заробітною платою, прийняття стилю управління, задоволеність відносинами з керівником та справедливість керівника у прийнятті різних кадрових рішень.

Організаційна ідентичність визначається особливостями внутрішньо-організаційної культури праці. З одного боку, певний тип організаційної культури може проводити сприйняття персоналом практик соціально-

корпоративної відповідальності в організації. З іншого боку, компанія, впроваджуючи практики соціальної відповідальності, може змінити чи навіть зруйнувати існуючу у ній культуру. Отже, природа соціально-корпоративної відповідальності має бути узгоджена з організаційною культурою, що сприятиме ефективній роботі підприємства. На практиці соціально-корпоративної відповідальності впливає велика кількість соціальних факторів: структура внутрішньо-організаційних комунікацій, трудові конфлікти та вміння менеджменту їх вирішувати, наявність системи зворотного зв'язку між менеджментом та персоналом.

Вплив на практику соціально-корпоративної відповідальності має і такий фактор, як колективізм та індивідуалізм. Індивідуалізм відноситься до товариств із вільними зв'язками для людей. Колективізм, з іншого боку, означає відокремлення людей із групами (командами). Команда надає «захист» та стійке становище окремих її членів в обмін на лояльність та дотримання встановлених правил та норм. Переважає конформність у більш індивідуалістичному середовищі проявляється лідерство та дотримання особистим інтересам. Організаційна культура в більшості випадків визначає середовище, в якій розробляється стратегія організації та впроваджуються практики соціально-корпоративної відповідальності. Якщо культура організації сприяє відносинам із зацікавленими сторонами, правовим і етичним нормам і моральної поведінки, вона також впливатиме на розвиток. Орієнтована на відповідальність організаційна культура може стимулювати готовність взяти участь у впровадженні та позитивно оцінити ініціативи соціально-корпоративної відповідальності у компанії.

Корпоративна соціальна відповідальність як спосіб формування. Ідентифікація людини зі своїм місцем роботи є важливою аспектом для будь-якої компанії, особливо при врахуванні сучасних тенденцій, пов'язаних з цілями сталого розвитку ООН і які у зазначених стандартах соціально-корпоративної відповідальності. Компанія має бути впевнена у своїх співробітниках і тому, що персонал підтримає її перехід на нову модель корпоративної стійкості. В

України наявність позитивної організаційної ідентичності зараз дуже актуально, так як більшість компаній знаходяться на стадії переходу від моделі соціально-корпоративної відповідальності 1.0 до моделі соціально-корпоративної відповідальності 2.0, а найбільші українські компанії, які мають вихід на міжнародні ринки, що поступово рухаються до моделі соціально-корпоративної відповідальності 3.0.

Що стосується взаємовпливу корпоративної соціальної відповідальності та організаційної культури, то можна зробити висновок, що ефективність реалізації практик соціальної відповідальності залежить від того, чи є принцип етичності та відповідальності перед зацікавленими сторонами компанії переважаючий у конкретній організаційній культурі. Відповідно, прийняття співробітниками етичної культури, лояльність до соціально-відповідальної діяльності та розуміння необхідності реалізації такої діяльності в сучасних реаліях дозволяє сформувати сильну організаційну ідентичність працівників з компанією. Абсолютна полярність зазначених експертами тенденцій показує, що українські компанії сильно відстають від західноєвропейських компаній у сфері розробки і реалізації стратегій соціально-корпоративної відповідальності.

У той час, як міжнародні компанії вже на повну реалізують практики згідно концепції соціально-корпоративної відповідальності 2.0 і готують ґрунт до впровадження соціально-корпоративної відповідальності 3.0, багато українських компаній продовжують залишатися на першій стадії (орієнтація в основі на разові благодійні акції та соціальні проекти) і поки що не прагнуть виходити нові рівні. Що стосується швидшої трудової адаптації та соціалізації нових співробітників, то тут усі експерти погоджуються з тим, що слідування принципам корпоративної соціальної відповідальності та концепції сталого розвитку справді має належний ефект.

Це робиться для того, щоб персонал краще розумів, що корпоративна соціальна відповідальність як спосіб формування яку політику у сфері сталого розвитку проводить компанія. «Ми дуже багато говоримо про стійкий розвиток у професійному середовищі, виступаємо в університетах, а на практиці людина

часто не стикається з цим під час робочого процесу. Тому ми намагаємося адаптувати програму молодих лідерів так, щоби на кожному етапі ротації щось було, навіть якщо це безпосередньо не пов'язане з їхньою діяльністю» – стверджує, наприклад, експерт. В іншій, вже українській компанії для нових співробітників проводять різноманітні посвяти, наприклад, літні корпоративні заходи – день народження компанії.

Таким чином, програми розвитку персоналу дійсно мають ефект, і чим більша організація, тим більше значення цих програм адаптації. Тому що у невеликих організаціях існує пряма комунікація, вона породжується середовищем. А у великих компаніях найчастіше людина століття не завжди навіть може осмислити, чим він займається, і на якому рівні ієрархії, хто за що відповідає. Тому у філіях іноземних компаній і в багатьох українських корпораціях існують програми адаптації, включають менторство, корпоративні онлайн-курси, які покликані ввести людину у внутрішньо-фірмове соціальне середовище. Якщо організації існує сформована традиція соціальної відповідальності, то людина з перших днів починає розділяти ці цінності, інакше вона не зможе нормально працювати у цій організації. Він сприймає це як певну поведінкову матрицю. Використання різних практик включення нових співробітників у діяльність компанії є обов'язковою умовою для успішної організаційної адаптації.

Переходячи до питання, що ставлення співробітників до компанії, в якій вони працюють, може змінюватися під впливом реалізації в даний час компанії практикують соціально-корпоративної відповідальності, експерти, в основному, погоджуються з таким висновком. Дотримання компанії принципам соціальної відповідальності створює позитивну атмосферу у межах робочого процесу. Тобто у компанії має існувати певне середовище, де керівництво дотримується певної етики ведення бізнесу, створює певні умови. У цьому випадку співробітники включатимуться у реалізацію спільної стратегії соціально-корпоративної відповідальності компанії.

У результаті, на реальних прикладах, можна побачити якийсь сильний розрив у розвитку корпоративної соціальної відповідальності спостерігається в українських та іноземних компаніях. Корпоративна культура постає як меж реалізації відповідальних практик, а на ідентичність персоналу впливають разові заходи з метою заохочення за виконання роботи та різні тренінги, що проводяться HR-відділом, які носять, в основному формальний характер.

Тут практикується та діяльність, яка дає позитивні ефекти як у напрямку позитивного впливу на зовнішнє середовище (на стейкхолдерів компанії), і у напрямі позитивного впливу на внутрішнє середовище (на співробітників).

Корпоративна соціальна відповідальність визначається як моральна цінність і стає невід'ємною частиною корпоративної культури компанії, яка відображається в місії, цілі та у повсякденній поведінці персоналу. Дослідження показало, що українські компанії все ще відстають від іноземних, але, проте, вони вже активно включені у розвиток корпоративної соціальної відповідальності: створюються спеціальні організації, такі як Асоціація етики бізнесу та соціально-корпоративної відповідальності та Національна Рада з корпоративного волонтерства проводяться різноманітні конкурси кращих соціальних та екологічних проектів.

В Україні також активно розвивається міжгалузєва кооперація компаній з метою реалізації масштабних соціально-відповідальних проектів, а ця діяльність, згідно з моделями корпоративної стійкості знаходиться вже в парадигмі реалізації моделі соціально-корпоративної відповідальності -1.0, коли компанії об'єднують свої зусилля та ресурси у вирішенні соціальних та екологічних проблем. А це означає, що за деякими напрямками, український бізнес йде все ж таки нарівні з міжнародними компаніями.

РОЗДІЛ 5

ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ

У даному розділі роботи розглянуто основні заходи і засоби захисту населення і територій в надзвичайних ситуаціях.

Для підвищення рівня громадського здоров'я органи державної влади повинні реалізувати ефективні механізми державної соціально-економічної політики, приймати програми громадської безпеки. Влада має нести відповідальність за управління людськими і матеріальними ресурсами, за визначення пріоритетів у їх розподілі, координації завдань з організації навчань, інформуванні громадян про ймовірність виникнення епідеміологічних загроз. В умовах глобальної соціально-економічної кризи необхідно відновлювати капітал довіри до влади і робити це можна єдиним способом, - надаючи достовірну, а головне доступну інформацію населенню.

Епідеміологічні загрози характеризуються невизначеністю, значними соціально-економічними наслідками, що створюють потенційну загрозу для суспільства, безпечної життєдіяльності громадян, нормального функціонування органів державної влади. Непередбачуваний перебіг епідемій, доволі висока смертність, відсутність ефективних препаратів і початкові заперечення існування епідемії як такої, не сприяють консолідованим діям, існуюча кількість інфікованих викликає соціальне занепокоєння, а інформаційні повідомлення посилюють почуття тривоги за здоров'я та життя громадян.

У близькому майбутньому слід очікувати подальшого розширення сервісів електронної держави, починаючи від доступу до публічних послуг і закінчуючи розвитком електронної демократії. Поширення отримують онлайн-сервіси, що дозволяють знизити число можливих контактів клієнтів один з одним та з співробітниками органів державної влади. Прогнозовано будуть домінувати механізми соціальної регуляції та соціального забезпечення мінімального рівня життя в обмін на обмеження громадянських прав, що є

глобальним трендом, який веде до перегляду принципів демократії на користь високого ступеня дисциплінарної регуляції суспільного життя.

Соціально-економічна криза змінює структуру зайнятості в секторі малого та середнього бізнесу і створює можливості для її зростання в окремих галузях, у тому числі цифровій галузі, логістиці, онлайн-торгівлі. Частка цих галузей росла і в докризовий період, отож значний вплив на зміну структури зайнятості повинні мати процеси цифровізації економіки, які прискорилися в умовах кризи у період епідеміологічних загроз. Як песимістичний сценарій можна очікувати відхід, або остаточне переміщення в тіньову економіку до половини суб'єктів малого та середнього бізнесу.

Криза пандемії COVID-19 спричинилася до базової суспільної трансформації, яка детермінована сучасним соціально-економічним станом в Україні. Пандемія спровокувала в Україні термінові заходи з пом'якшення наслідків довготривалого характеру для фінансово-економічних систем і національної безпеки в цілому. Посилює вплив пандемія COVID-19 й на існуючі соціально-економічні кризові явища і спалах хвороб, що лягають додатковим навантаженням на систему охорони здоров'я в нашій державі та провокують відсутність стабільності в суспільстві.

Трансформація державної соціально-економічної політики неможлива без інституційних перетворень, спрямованих на подальший розвиток базових соціальних, політичних й економічних інститутів суспільства, а будь-які фактори оптимізації в механізмах реалізації державної політики соціально-економічною сферою мають різне спрямування. Організаційно координуючи функціонування органів державної влади та інститутів громадянського суспільства слід зазначити, що низка значущих і необхідних кроків, що належать до сфери державної соціально-економічної політики, до цього часу ще не сформовані у боротьбі з епідеміологічними загрозами.

Як тільки соціально-економічна криза, яка викликана епідеміологічними впливами буде остаточно взята під контроль, необхідно буде вжити заходів для вирішення проблеми зростання темпів продуктивності економіки протягом

найближчого часу, і зосередити увагу на структурних реформах, необхідних для покращення довгострокових перспектив соціально-економічного зростання. Непередбачуваний перебіг епідеміологічних впливів, доволі висока смертність, відсутність ефективних препаратів є завданням органів державної влади для діяльності з протидії розповсюдження епідемій.

Органи державної влади повинні розширювати спектр медико-соціальних послуг з урахуванням адресності, соціально-демографічних характеристик споживачів даних послуг та їхніх потреб. Розуміючи логіку зазначених аргументів можна стверджувати, що суспільно-владна взаємодія у даній сфері має базуватися на показниках, за якими можна усвідомити рівень соціального капіталу, так як окремі частини суспільства по-різному реагують на пандемію, усвідомлюють реальність цієї загрози та готові виконувати жорсткі вимоги соціальної ізоляції. Невиконання необхідних функцій охорони здоров'я і соціального захисту населення спричинятиме негативні суспільні наслідки збільшуючи навантаження на соціум в майбутньому.

З метою захисту населення, зменшення втрат та шкоди економіці в разі виникнення надзвичайних ситуацій проводиться спеціальний комплекс заходів. Він передбачає проведення наступних дій:

Оповіщення та інформування.

1) Оповіщення про загрозу і постійне інформування населення досягається завчасним створенням і підтримкою в постійній готовності загальнодержавної, територіальних та локальних автоматизованих систем оповіщення населення в зонах можливого катастрофічного затоплення, районах розміщення радіаційно і хімічно небезпечних підприємств, інших потенційно небезпечних об'єктів.

2) Спостереження і контроль.

Спостереження і контроль за довкіллям, продуктами харчування та водою забезпечується: створенням і підтримкою в постійній готовності загальнодержавної і територіальних систем спостереження і контролю з включенням до них існуючих сил та засобів контролю незалежно від

підпорядкованості; організацією збору, опрацювання і передачі інформації про стан довкілля, забруднення продуктів харчування, харчової сировини, фуражу, води радіоактивними, хімічними речовинами і патогенними мікроорганізмам; надання населенню можливості придбати найпростіші засоби захисту і контролю для особистого користування.

3) Укриття в захисних спорудах.

Укриттю в захисних спорудах підлягає все населення відповідно до його належності до груп (працююча зміна, населення, яке проживає в небезпечних зонах тощо). Створення фонду захисних споруд досягається шляхом: комплексного освоєння підземного простору, міст і населених пунктів; масового будівництва в період загрози найпростіших сховищ та укриттів; завчасного будівництва за рішення Кабінету Міністрів України окремих сховищ та протирадіаційних укриттів.

4) Інженерний захист.

Заходи інженерного захисту території можуть істотно вплинути на ефективність цивільного захисту, так як передбачають проведення комплексу будівельних та інших заходів щодо запобігання виникнення надзвичайних ситуацій.

5) Евакуаційні заходи. В умовах неповного забезпечення захисними спорудами в містах та інших населених пунктах, які мають об'єкти підвищеної небезпеки, а також у воєнний час основним способом захисту населення є евакуація і розміщення його у приміській зоні.

Евакуації підлягає населення, яке проживає в населених пунктах, що знаходяться у зонах можливого катастрофічного затоплення, небезпечного радіоактивного забруднення, хімічного ураження, в районах прогнозованого виникнення локальних збройних конфліктів у 50-кілометровій прикордонній смузі, в районах виникнення стихійного лиха, великих аварій і катастроф (якщо виникає безпосередня загроза життю та заподіяння шкоди здоров'ю людини).

Залежно від обстановки, яка склалася на час надзвичайної ситуації, може бути проведено загальну або часткову евакуацію населення тимчасового або безповоротного характеру.

У мирний час евакуація населення планується на випадок:

- загальної аварії на атомній електростанції;
- усіх видів аварій з викидом сильнодіючих отруйних речовин;
- загрози катастрофічного затоплення місцевості;
- великих лісових та торф'яних пожеж, землетрусів, зсувів, інших геофізичних і гідрометеорологічних явищ з тяжкими наслідками, що загрожують населеним пунктам.

Евакуаційні заходи здійснюються за рішенням місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, уповноважених органів з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення відповідного рівня.

Евакуація населення здійснюється комбінованим способом, який передбачає у мирний час вивезення основної частини населення з міст і небезпечних районів усіма видами наявного транспорту у поєднанні з виведенням найбільш витривалої частини населення пішки.

б) Медичний захист

Заходами запобігання або зменшення ступеня ураження людей, своєчасного надання допомоги постраждалим та їх лікування, забезпечення епідемічного благополуччя в районах надзвичайних ситуацій є:

- планування і використання існуючих сил і засобів органів охорони здоров'я незалежно від їх відомчої належності;
- розгортання в надзвичайних умовах необхідної кількості лікувальних закладів;
- своєчасне застосування профілактичних медичних препаратів;
- контроль за продуктами харчування, питною водою і джерелами водопостачання;
- завчасне створення і підготовка спеціальних медичних формувань;

- накопичення медичних засобів захисту, медичного та спеціального майна і техніки;
- підготовка медичного персоналу та загальне медико-санітарне навчання населення.

7) Біологічний захист

Захист від біологічних засобів ураження включає своєчасне виявлення чинників біологічного зараження, їх виду і масштабів, проведення комплексу адміністративно-господарських, режимно-обмежувальних і спеціальних протиепідемічних та медичних заходів.

Захист від біологічних засобів вимагає:

- своєчасного використання колективних та індивідуальних засобів захисту;
- введення режимів карантину та обсервації;
- знезаражування осередку ураження;
- проведення екстреної та специфічної профілактики;
- додержання протиепідемічного режиму об'єктами господарювання, лікувальними закладами і населенням.

8) Радіаційний і хімічний захист.

Цей захист включає заходи з виявлення й оцінки радіаційної та хімічної обстановки, організацію і здійснення дозиметричного і хімічного контролю, розроблення типових режимів радіаційного захисту, забезпечення засобами індивідуального захисту, організацію і проведення спеціальної обробки.

Виконання вимог даного виду захисту досягається: завчасним накопиченням і підтримкою в готовності засобів індивідуального захисту і приладів радіаційної і хімічної розвідки та контролю, обсяги і місця зберігання яких визначаються диференційовано відповідно до встановлених зон небезпеки; забезпеченням зазначеними засобами перш за все особового складу формувань, який бере участь у проведенні рятувальних та інших невідкладних робіт в осередках ураження, а також персоналу радіаційно і хімічно небезпечних об'єктів економіки та населення, яке мешкає в зонах небезпечного

зараження навколо них; своєчасним впровадженням засобів, способів і методів виявлення й оцінки масштабів і наслідків застосування агресором зброї масового ураження й аварій (руйнувань) на радіаційно та хімічно небезпечних об'єктах господарювання, у тому числі літаків (вертольотів) цивільної авіації, для ведення повітряної радіаційної розвідки місцевості; створенням уніфікованих засобів захисту, приладів і комплектів радіаційної, хімічної розвідки та дозиметричного контролю як для воєнного, так і для мирного часу.

У сфері захисту населення і територій НС :

- ✓ планують і здійснюють необхідні заходи для захисту своїх працівників, об'єктів господарювання та довкілля від НС ;
- ✓ розробляють плани локалізації і ліквідації аварій (катастроф) з подальшим погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, до компетенції якого віднесено питання захисту населення і території від НС ;
- ✓ підтримують у готовності до застосування сили і засоби із запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС ;
- ✓ створюють та підтримують матеріальні резерви для попередження та ліквідації НС ;
- ✓ забезпечують своєчасне оповіщення своїх працівників про загрозу виникнення або про виникнення НС .

У сфері захисту населення і територій від НС зобов'язане:

- ✓ дотримуватися заходів безпеки, не допускати порушень виробничої дисципліни, вимог екологічної безпеки;
- ✓ вивчати основні способи захисту населення і територій від наслідків НС техногенного та природного характеру, надання першої медичної допомоги потерпілим, правила користування засобами захисту;
- ✓ дотримуватися відповідних вимог у разі виникнення НС.

Системна діяльність органів державної влади у формуванні та реалізації соціально-економічної політики у період епідеміологічних загроз, виробленні політичних та управлінських рішень, посилення уваги вчених різних сфер знань

до цієї проблематики не є випадковими. Адже питання державної соціально-економічної політики, громадського здоров'я, соціального забезпечення стосуються широких верств суспільства. Світ швидко змінюється і це потребує відповідного реагування, адже зростання кількості населення, глобальні зміни клімату, стрімкий розвиток цифрової економіки, а також масштабні епідеміологічні загрози створюють як виклики, так і нові можливості.

Україна має суттєві стратегічні переваги завдяки природним ресурсам, географічному розташуванню та якості людського капіталу, що загалом може стати основою для економічного зростання держави. Натомість низка перепон стоять на заваді реалізації власного потенціалу, тому необхідно посилити свої позиції на світовій арені, що сприятиме підвищенню рівня добробуту населення, як основної мети державної соціально-економічної політики. Тому, Постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Національна економічна стратегія на період до 2030 року, оскільки важливо мати узгоджене бачення щодо стратегічного курсу соціально-економічної політики, що враховуватиме глобальні тренди та внутрішні можливості держави.

Підставою для прийняття рішень щодо довгострокового розвитку держави та першим кроком у розробленні Національної економічної стратегії стало визначення рівня соціально-економічного розвитку України сьогодні та можливості для зростання в майбутньому. Враховуючи те, що останнім часом проблеми поширення епідеміологічних захворювань є властивою для будь-якої країни світу незалежно від її соціально-економічного рівня розвитку, в тому числі й для України, постає питання, як зменшити епідеміологічні впливи, економічне навантаження на бюджет держави, а також матеріальний тиск на українське суспільство.

Економічно розвинуті країни, де громадянин і реалізація його прав мають найвищу цінність удосконалюється формування державної соціально-економічної політики у період епідеміологічних загроз. Епідемії стали несподіваним і важливим каталізатором для позначення соціально-економічних контурів нових моделей громадянського суспільства у різних країнах світу.

Держава як регулятор суспільно-владних відносин зобов'язана створити умови для запобігання масового поширення епідемій, що ставить нові завдання перед службами соціального захисту населення на всіх рівнях, а відповідно й органами державної влади на місцях.

Дана передумова стає основою для пошуку ефективних механізмів реалізації державної соціально-економічної політики у період епідеміологічних загроз та вимагає наукового обґрунтування пропозицій в цьому напрямі. Спалахи епідеміологічних захворювань перевіряють на міцність національні системи охорони здоров'я, потенціал протидії, ступінь готовності та швидкість реагування на кризові явища епідеміологічного характеру. Для того, щоб забезпечити необхідний захист від епідеміологічних загроз, першочергова увага у тому числі повинна приділятися створенню безпечних умов праці громадян. Ключове значення має відводитися своєчасності подання інформації про поширення епідемій, засобам індивідуального захисту і навчання їх правильного використання.

Державна соціально-економічна політика має уособлювати нову систему механізмів державного управління, реалізовувати які необхідно у сукупності з застосуванням новітніх управлінських підходів на всіх структурно-функціональних рівнях. Стратегії соціально-економічного розвитку визначають ключові проблеми, потенційні напрями і шляхи їх розв'язання для формування нової державної соціально-економічної політики у період епідеміологічних загроз, обґрунтовуючи нормативно-організаційні трансформації та реалізацію нових економічних механізмів. Також, потребує удосконалення чинна нормативно-правова база у контексті регулювання суспільно-владних відносин, що виникають у зв'язку з поширенням епідемій.

ВИСНОВКИ

Місцеве самоврядування є складним політико-правовим явищем і феноменом людської діяльності як через важливість покладених на його функцій життєзабезпечення населення на території його проживання, а також комплексного характеру його внутрішньої організації.

Оскільки місцевому самоврядуванню, як показує практика державного будівництва багатьох країн можуть супроводжувати (заміщати його) інші інститути рішення питань місцевого значення, то його аналіз неможливий без визначення не лише елементів, а й сутнісних характеристик, що відмежовують аналізований інститут від суміжних із ним. У цьому дослідженні було запропоновано, перш за все, розглядати як елементи місцевого самоврядування форми місцевого управління та самоврядування громадян на місцевому рівні, що відповідають низці характеристик.

По-перше, вони повинні володіти тією чи іншою мірою інституційною автономією в її формальній складовій (тобто не бути включеними до системи державної влади, у тому числі через їх відмінності правової природи по відношенню до форм державного управління) та (або) управлінської (тобто не перебувати в ієрархії або під прямим контролем з сторони державної влади).

По-друге, розглянутим формам має бути властива функціональна автономія, що передбачає наявність власних, законодавчо закріплених за державними органами (або населенням) предметів ведення (питань місцевого значення), а також відносну свободу дій та умов для їх реалізації (рішення), що виражаються в тому числі у визначенні кола відповідних повноважень.

По-третє, форми місцевого управління мають бути підконтрольними місцевому населенню (що може виражатися у можливості населення впливати на формування відповідних управлінських структур у вигляді виборів, виступати як суб'єкт залучення та застосування до органів та посадовим особам місцевого самоврядування заходів муніципально-правової відповідальності у визначеному правовим регулюванням порядку). Змістовний аналіз характеристик вищезгаданих елементів дозволяє визначити специфіку системи

місцевого самоврядування як стосовно конкретної держави, так і до певної моделі місцевого самоврядування, відмежувати цей інститут від інших форм рішення місцевих питань. Зазначений фактор при цьому має визначальне значення для розвитку місцевого самоврядування, впливаючи як на конституційне визнання даного інституту та визначення суб'єктів відповідних прав, так і на зміст та специфіку основ місцевого самоврядування.

З урахуванням критерію впливу правової природи муніципалітету у цьому дослідженні виділено дві основні моделі місцевого самоврядування – корпоративна та обцинна, а також визначено вторинні, похідні від них – посткорпоративна та постобцинна. У рамках обцинної моделі носієм права на місцеве самоврядування законодавстві визнається територіальний громадський колектив. Хоча місцеве самоврядування в державах, що належать до цієї моделі (Німеччина, Франція, Чехія та ін.), може здійснюватися і на базі штучних одиниць, історично важлива роль громади у вирішенні місцевих питань надає вплив на процеси муніципального будівництва загалом, визначаючи визнання, у тому числі конституційне, права територіально-соціальних спільнот на самоврядування.

Місцеве самоврядування, будучи частиною єдиної системи демократичного управління, що дозволяє забезпечити канал впливу місцевих спільнот не лише на рішення місцевих, а й загальнодержавних питань. Слід, однак, погодитися з тим, що прагнення збалансувати конфліктуючі цінності забезпечення ефективного місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії на основі невеликих територіальних одиниць, висловлюють інтереси територіального громадського колективу, часто призводить до прийняття половинчастих рішень, не на користь підвищення керованості територій та економії сил та засобів.

У рамках обцинної моделі (Угорщина, Латвія, Україна та ін.) цінність місцевого самоврядування як демократичного інституту (відображена в Європейській Хартії місцевого самоврядування та додаткових протоколах до нею) також транслюється, проте право на самоврядування конституційно

(законодавчо) не закріплюється за громадами (територіальними публічними) колективами) як носіями самоврядування на місцях. Без чіткої територіально-інституційної бази постає питання про відмежування відповідного права від інших суміжних прав, про форми та рівень його реалізації, які можуть бути схильні до істотних змін.

Корпоративна модель, вивченню якої більшою мірою було присвячене справжнє дослідження, своєю чергою, обумовлене специфікою правової природи та статусом муніципалітету як корпорації з обмеженою правосуб'єктністю, у якій громада (територіальний громадський колектив) не виділяється як ядро її соціально-правової сутності.

Населення або є одним із складових елементів муніципальної корпорації, або зовсім від неї відокремлено, але саме не є носієм будь-яких особливих «комунальних» прав. Місцеве самоврядування не визнається формою народовладдя, що робить можливим такі ексцеси, як «до призначення» членів муніципальних рад органами державної влади та скасування ними рішень, прийнятих на місцевих референдумах.

Модель, що описується, з урахуванням також обмеження можливості громадян впливати на визначення системи та структури муніципальних органів та нерозвиненості форм відповідальності суб'єктів муніципального управління перед населенням, не дозволяє говорити про достатню підконтрольність інституційного механізму муніципалітету його мешканцям (як і контроль за територіальними межами його функціонування).

По-друге, муніципалітети в ЄС мають формальну інституційною автономією, тому що через відмінність їх корпоративної правової природи від природи державно-владних інститутів вони не включені до ієрархії державної влади. Не можна сказати, що розглянута модель не схильна до динаміки. Відповіддю на такі проблеми, як зростання чисельності міського населення в умовах урбанізації, фактичне розширення кола та ускладнення змісту питань, що потребують вирішення на місцевому рівні, став поступовий відхід від визначення компетенції муніципалітетів за принципом: «дозволено те, що

прямо наказано законом».

У багатьох областях ЄС муніципалітети наділяються загальною компетенцією та у своїй діяльності набувають статусу, прирівняний до статусу natural person (особи, що веде юридично значущу діяльність без обмежень). Водночас лібералізація підходу до визначення компетенції муніципальних корпорацій без фундаментального перегляду їх юридичної сутності призводить до протиріч у функціонуванні аналізованої юридичної конструкції, відповідно потрібне проведення теоретичної та нормотворчої роботи з метою усунення дефектів та оптимізації функціонального навантаження суб'єктів муніципального управління, зростання якого до того ж погано компенсується розвитком фінансово-економічної бази реалізації.

Таким чином, в європейських державах, і насамперед тих, де корпоративна модель місцевого самоврядування продовжує свій розвиток, вона передбачає менш соціально інклюзивну і менш орієнтовану на реалізацію демократичних цінностей, але більш сервіс та бізнес орієнтовану систему місцевого самоврядування (у тому числі в руслі ідеології «нового громадського менеджменту» (New Public Management)). Слід, проте, вважати, що професіоналізація муніципального управління як складового елемента механізму місцевого самоврядування є позитивною тенденцією, оскільки дозволяє підвищити ефективність вирішення місцевих питань.

У ряді випадків підвищення вимог до осіб, що заміщає муніципальні посади та здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність з управління рішенням питань місцевого значення, їх відбір на конкурсній основі за участю представників державних органів видаються необхідними та виправданими (наприклад, у ситуації управління монопрофільними муніципальними утвореннями).

Більше того, ефективне вирішення першого з перерахованих вище завдань місцевого самоврядування не може забезпечуватися у відриві від соціальної, економічної та інших тісно пов'язаних з нею функцій держави, а муніципалітети, відповідно, не повинні бути «підлеглими інструментом», але

повинні виступати як повноцінний представник держави на відповідній території, тісно взаємодіючи з нею за допомогою грамотних та ефективних муніципальних управлінців.

Вказана взаємодія передбачає інтеграцію місцевого самоврядування в механізм функціонування публічної влади та підключення муніципалітетів як у ЄС і України, до обговорення коїться з іншими її рівнями питань, пов'язаних не тільки з розвитком аналізованого інституту, а й з реалізацією тих державних функцій у забезпеченні яких місцева влада бере участь, що дозволить місцевому самоврядуванню фактично виступати як елемент внутрішньо-державної системи відносин у їх справжньої, кооперативної сутності.

Така взаємодія не обов'язково вимагає формальної інституціоналізації муніципальних інститутів у відповідній системі, але потребує розробки чітких механізмів забезпечення аналізованої взаємодії. Разом з тим муніципальне управління не повинно замінювати самоврядування громадян на місцевому рівні, інакше рішення друге із завдань, що стоять перед інститутом місцевого самоврядування (участь громадян у творчій діяльності на місцевому рівні) не буде досягнуто.

У зв'язку з цим необхідний подальший розвиток форм самоврядування та участі населення у вирішенні місцевих питань, насамперед на локальному, субмуніципальному рівні, а також розширення можливостей суспільного та громадсько-державного контролю (включаючи розвиток контролю з боку уповноважених з прав) над суб'єктами муніципального управління, який повинен витіснити зайве і часом неефективне адміністрування вирішення місцевих питань із боку держави.

У дослідженні зокрема пропонувалося розглянути питання про законодавчому закріпленні в Україні поняття «локальна група» населення, визначенням набору властивих їй форм самоврядування та питань, які загально-муніципальному рівні неможливо знайти вирішені без узгодження з локальними групами. У ЄС механізм субмуніципального, «общинного управління» отримує розвиток, проте також потребує правової формалізації.

Розвиток та формалізація у праві субмуніципальних (локальних) форм самоврядування та участі населення у вирішенні місцевих питань мають компенсувати відсутність територіальної концепції громадського колективу як у рамках корпоративної (ЄС), так і обцинної (Україна) моделі та забезпечити необхідну інституційно-територіальну базу, без якої право на місцеве самоврядування виявляється нечітким і схильним до коригування - як по рівню, так і за змістом, забезпечити стабільність його реалізації незалежно від територіальних змін загально-муніципальному рівні.

Збалансоване поєднання розвитку обох форм – самоврядування та управління – як видається, дозволить отримати місцеве самоврядування та України, й у ЄС, як зрілу форму народовладдя відповідальних громадян, готову до трьох вищерозглянутих характеристик (ознак) автономії, та одночасно діяльний інститут управління муніципальним господарством, без протиставлення зазначених сутностей одного цілого.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”. – Київ: НІСД, 2015. 684 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”. Київ: НІСД, 2016. 688 с.
3. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління // Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля. 2012. № 1(172). Ч. 2. С. 91–97.
4. Беззуб І. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти, 2016. № 4. С. 4–13.
5. Будник М. А. Трансформація системи державного управління України в умовах суспільно-політичних змін (регіональний аспект): дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. 191 арк.
6. Буднікевич І. М. Роль концепції партнерського маркетингу в забезпеченні сталого розвитку міста. Регіональна економіка, 2011. № 3. С. 44– 53.
7. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації місцевої влади. Актуальні проблеми державного управління, 2009. № 2. С. 277–285.
8. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ “Легальний статус”, 2015. 44 с.
9. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. Київ: ТОВ “Софія-А”, 2013. 160 с.
10. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А. Ф. Колодій, М. З. Бунік, П. М. Петровський та ін. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.

11. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства: аналіт. доповідь / авт. кол.: С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук та ін. Київ: НІСД, 2010. 64 с.
12. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
13. Державні рішення: Імплементація реформ у 2016 році: досягнення і прорахунки. InsideUkraine, 2016. № 62. С. 1–6.
14. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / авт. кол.: О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ “Софія”. 2012. 128 с.
15. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
16. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
17. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. - ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
18. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
19. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. / авт. кол.: С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук та ін.; за ред. С. О. Білої. Київ: ГІСД, 2011. 80 с.
20. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ наук. розробка / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, О. В. Слобожан та ін.; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.

21. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко та ін. Київ: НАДУ, 2012. 60 с.
22. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 232 с.
23. Капінос М. С. Трансформація механізмів державного управління на регіональному рівні в сучасних умовах: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 199 арк.
24. Ковбасюк Ю. В., Голубь В. В. Модернізація державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": навч-метод. матеріали / упоряд. О. В. Жур. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.
25. Крат М., Софій О. Майбутнє українських районів: польський досвід функціонування місцевого самоврядування на рівні повітів / ГО "Європейський діалог". Львів, 2016. 57 с.
26. Лахижа М. І. Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в Республіці Польща. Актуальні проблеми державного управління, 2012. № 2. С. 381–389.
27. Лациба М., Шимчук А., Красносільська А. Умови діяльності громадських об'єднань: Реалізація Закону України "Про громадські об'єднання" та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 році; Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2014. 76 с.
28. Лендшел М. О. Функціонування місцевої демократії у постсоціалістичних суспільствах Центральної і Східної Європи: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 "Політичні інститути та процеси". Львів, 2011. 36 с.
29. Маєв А. П. Децентралізація влади у Франції: досвід для України. Актуальні проблеми державного управління, 2012. Вип. 3. С. 85–88.

30. Макаров Г. В., Держалюк О. М., Каплан Ю. Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2011. 54 с.
31. Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02; Волинський державний університет імені Лесі Українки. Луцьк, 2011. 445 арк.
32. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.
33. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. Право і безпека, 2011. № 5(42). С. 30–34.
34. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. Форум права, 2014. № 4. С. 224–227.
35. Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях / авт. кол.: С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко та ін. Київ: НІСД, 2014. 68 с.
36. Порівняльний аналіз державного управління та місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та Україні: навч. посіб.: у 2 ч. / авт. кол.: К. Ю. Богомаз, Є. І. Бородін, Г. Г. Кривчик, Л. Л. Прокопенко. Дніпропетровськ: ДРІДУНАДУ, 2011. Ч. 2: Місцеве самоврядування. 60 с.
37. Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”: проект Закону України від 20 груд. 2019 р. реєстр. № 2653. URL: http://w1.c1.rada.g-v.ua/pls/zweb2/webpr-c4_1?pf3511=67740.
38. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1 лип. 2015 р. реєстр. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.g-v.ua/pls/zweb2/webpr-c4_1?pf3511=55812.

39. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 13 груд. 2019 р. реєстр. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.g-v.ua/pls/zweb2/webpr-c4_1?pf3511=67644.
40. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zak-n1.rada.g-v.ua/laws/sh-w/157-19/para87#n87>.
41. Про засади адміністративно-територіального устрою України: проект Закону України від 24 січ. 2020 р. реєстр. № 2804. URL: http://w1.c1.rada.g-v.ua/pls/zweb2/webpr-c4_1?pf3511=67986.
42. Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2014. 512 с.
43. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. 56 с
44. Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ: НІСД, 2015. 60 с.
45. Самигуллин, В.К. Местное самоуправление в контексте его гарантий / В.К.Самигуллин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – №1. – С.67–70.
46. Семенуха Р. Знову про Конституцію. Порівняння проекту української префектури з французькою: Наполеону таке навіть не снилося. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти, 2016. № 4. С. 29– 31.
47. Сидорчук О. Обмежена конструкційна реформа: децентралізація без зміни форми правління. Аналітичні записки. Київ: Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва, 2015. 9 с.
48. Стратегія та принципи здійснення реформ територіальної організації публічної влади в країнах ЄС: наук. розробка / уклад.: Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєватаін. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.

49. Тимофеев, Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления/ Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. –С. 14–20.
50. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Київ: ІКЦ “Легальний статус”, 2013. 116 с.
51. Фінальний аналітичний звіт “Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади” / за ред. К. С. Ковриженко. Київ: КВУ, 2012. 105 с.
52. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. Проблеми законності, 2014. Вип. 125. С. 184–192.
53. A Guide to the Project Management Body of Knowledge, Fifth Edition / Project Management Institute. 2013. 616 p.
54. Adjudicative Tribunals Accountability, Governance and Appointments Act (Ontario), SO 2009, Ch. 33, Sch. 5.
55. Bataev A.V., R-din-v D.G. Cloud computing: evaluation use under the crisis in Russia // 7th International Conference on Industrial Technology and Management (ICITM 2018). 2018. P. 224-228.
56. Christian Møller What is a digital platform? 26 May 2017. URL: <https://www.kognifai.com/blog/what-is-a-digital-platform>.
57. Delivering Digital Infrastructure Advancing the Internet Economy // World Economic Forum. April 2014 [Electronic resource]. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TC_DeliveringDigitalInfrastructure_InternetEconomy_Report_2014.pdf.
58. First Nations Financial Transparency Act (Canada), SC 2013, Ch.7.
59. He Ch. Modernization Science: The Principles and Methods of National Advancement. Springer, 2012. 600 p.
60. Kuhlmann S. Decentralization in France. Hrvatska i komparativna javna uprava, 2011. Br. 2. S. 311–336.

61. Lavr-va T., Pl-tnik-v V. The devel-pment -f t-urism: the experience -f Russia // MATEC Web -f C-nferences, 2018. Article N- 01028.
62. Make Digital Business Transf-rmati-n a Practical Reality. / Gartner Special Rep-rt. 2014.
63. Mbachu J., Frei M. Diagn-sing the strategic health -f an -rganizati-n fr-m SWOT analysis results: case study -f the Australasian c-st management professi-n // C-nstructi-n Management and Ec-n-mics. 2011. V-l. 29. Issue 3. P. 287–303.
64. Meskendahl S. The influence -f business strategy -n pr-ject p-rtf-li-management and its success — a c-nceptual framew-rk // Internati-nal J-urnal -f Pr-ject Management. 2010. V-l. 28. P. 807–817.
65. Northwest Territories Devolution Act (Canada), SC 2014, Ch. 2.
66. Oliveira R. et al. A perf-rmance measurement framew-rk in p-rtf-li-management: a c-nstructivist case / R. Oliveira, L. Ensslin, S. Ensslin // Management decisi-n: Emerald. 2011. V-l. 49. N-. 4. P. 648–668.
67. Papke-Shields K.E. et al. D- pr-ject managers practice what they preach, and d-es it matter t- pr-ject success? / K.E. Papke-Shields, C. Beise, J. Quan // Internati-nal J-urnal -f Pr-ject Management. 2010. N-. 28. P. 650–662.
68. Parker G. G., Alstynne Marshall W. V., Ch-udary S.P. «Platf-rm Rev-luti-n: H-w Netw-rked Markets Are Transf-rming the Ec-n-my and H-w t- Make Them W-rk f-r Y-u», 2016. - 256 p.
69. Patanakul P., Shenhar A. What pr-ject strategy really is: the fundamental building bl-ck in strategic pr-ject management // Pr-ject management J-urnal. 2011. V-l. 43. N-. 1. P. 4–20.
70. Pf-hl H., Yahsi B., Kurnaz T. The impact -f Industry 4.0 -n the supply chain // HICL- C-nference PROCEEDINGS. 2015. P. 31 – 58.
71. Pr-ject Management B-dy Of Kn-wledge (PMBOK®) Guide. 5th editi-n / Pr-ject Management Institute. 2013.
72. Qin J., Liu Y., Gr-sven-r R. A categ-rical framew-rk -f manufacturing f-r Industry 4.0 and bey-nd // Pr-cedia CIRP. – 2016. – N- 52. – p. 173-178.

73. Shenhar A.J. One size does not fit all projects: exploring classical contingency domains // *Management Science*. 2011. V-1. 47. P. 394–414.
74. *The American Heritage dictionary of the English Language*. Houghton Mifflin Harcourt, 2011. 2084 p.
75. *The Digital Vortex in 2017: It's not a question of when*. / By Professor Michael R. Wade. URL: <https://www.imd.org/dbt/articles/digital-vortex-in2017>.
76. *The Local Government Election Act (Saskatchewan)*, The Statutes of Saskatchewan 2015, Ch. L-30.11.
77. *The Standard for portfolio management*. 3rd edition / Project Management Institute. 2013.
78. *The Statutes and Regulations Act (Manitoba)*, CCSM 2013, Ch. S207.
79. Voss M., Kock A. Impact of relationship value on project portfolio success — Investigating the moderating effects of portfolio characteristics and external turbulence // *International Journal of Project Management*. 2013. V-1. 31. Issue 6. P. 847–861.