

Чорний Д. М.
доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри українознавства,
Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

Культура міського самоврядування в сучасній Європі і Україні: досвід запозичення чи запозичення досвіду

У сучасній Україні питання міського та місцевого самоврядування викликають подвійну увагу. Після ухвалення 2015 р. низки законів про децентралізацію в нашій країні почала створюватися нова система взаємин між центральною владою і найнижчою ланкою управління – територіальною громадою, зокрема містами. На шляху до реформування системи управління постає багато проблем, адже українське суспільство вперше зіткнулося із перебудовою місцевого управління в таких масштабах. Проте схожі проблеми не є чимось унікальним у світовій практиці. Так, у Великій Британії, Німеччині, Нідерландах, Франції впровадження новітніх підходів до культури управління містами відбувалося протягом ХІХ ст. [1, р. 5-11, 150-154; 2; 3, р. 65-82.]. Переглядати, а радше вдосконалювати культуру взаємин по лінії центр-місто в європейських країнах розпочали у 1980-1990-ті роки [1, р. 1-4].

Після 1991 р. в Україні мали місце спроби реформування системи місцевої влади. У 1994–1995 рр. на всіх територіальних рівнях управління були ліквідовані органи державної виконавчої влади загальної компетенції, а їх функції передано виконавчим органам місцевого самоврядування. Із прийняттям Конституції України 1996 р. почали впроваджуватися засади територіальної організації влади, які передбачали поєднання методів прямого управління на рівні області зі здійсненням місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста. Але в цілому система місцевої влади в Україні характеризувалася нестабільністю, адже ради на місцях не мали належного фінансового, матеріального, кадрового та інформаційного забезпечення своєї діяльності. Ухвалені в ті часи закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів», «Про всеукраїнський

та місцеві референдуми», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про оренду державного та комунального майна», «Хартія українських міст» були спрямовані на оптимізацію місцевої влади та самоврядування, їх стосунків із центром.

Знаковою подією в розвитку самоврядування стало підписання у 1996 р. та ратифікація в 1997 р. Україною «Європейської хартії місцевого самоврядування». Вона набрала чинності в Україні з 1 січня 1998 р. Цей документ, підписаний 15 жовтня 1985 р. європейськими країнами, узагальнив набутий в Європі досвід. У документі наголошено, що місцева влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, і що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Європейський досвід в цьому питанні полягає в тому, що існування місцевої влади, наділеної реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління, а охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади. Європейська культура місцевого самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення, а місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяється місцева влада мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом і має на меті тільки забезпечення дотримання закону та

конституційних принципів. Вищі інстанції можуть здійснювати лише адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. В європейських країнах місцева влада має право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Частина фінансових ресурсів місцевої влади формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Захист більш слабкої у фінансовому відношенні місцевої влади вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які місцева влада може здійснювати в межах власної компетенції. Хартія передбачає правовий захист місцевого самоврядування [4].

Починаючи з 2015 р. імплементація «Європейської хартії місцевого самоврядування» набула реальних обрисів. Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зафіксовано, що «Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів» (ст. 16, 6). Але водночас у ст. 62, 1 стверджується, що «держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб» [5, с. 7-75]. Таким чином центральна влада зберігає можливість для втручання у формування культури витрачання місцевих коштів.

Реформуванню місцевого самоврядування в Україні заважає два фактори. По-перше, консервативний спадок радянської доби, який просякнув всі щабелі управління, самосвідомість значної частини городян. Перед очима людей немає

наочних прикладів того, що можна управляти не в такий спосіб, як це здійснювалося в рамках «радянської системи». По-друге, домінування в українській академічній думці, працях практиків сучасного державного управління уявлень про тяглість культури міського самоврядування із доби середньовіччя. Головними маркерами «давнини» виступають віча часів ранньосередньовічної Русі, Магдебурзьке право XIV-XVIII ст. [6, с. 11-20, 468-471]. За таких умов проростає уявлення про «автоматизм» дії досвіду минулого на сучасність, «вкоріненість» на ментальному рівні демократичних засад самоврядування. Ці два фактори, що взаємно виключають один одного, впливають на систему мислення багатьох мешканців міст та діячів міського самоврядування. Натомість європейський досвід свідчить, що система управління – це не застигла структура, а процес, який має бути опертим на культуру повсякденної роботи над засвоєнням уроків минулого та готовності до динамічних змін.

Література

1. Urban Governance: Britain and Beyond Since 1750, Robert J. Morris and Richard H. Trainor eds. Aldershot, Burlington: Ashgate, 2000. 268 p.
2. Couperus S. Research in urban history: recent theses on nineteenth- and early twentieth-century municipal administration. *Urban History*. 2010. Vol. 37, 2. P. 322-332.
3. Eckersley P. Local Climate Governance in England and Germany: Converging Towards a Hybrid Model? Newcastle University Ph.D. thesis, 2016 http://eprints.whiterose.ac.uk/110691/1/Thesis_final_complete.pdf (дата звернення: 19.05. 2018).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Бюлетень Центру інф. та документації Ради Європи в Україні*. 1997. № 2. С. 5–10.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» : станом на 5 січня 2016 року. Х. : Право, 2016. 112 с.
6. Гошко Т. Звичай і права: Джерела, коментарі, дослідження: У 2 т. К.: Критика, 2019. Т.1. 564 с.