

органів місцевого самоврядування як: законодавча (право приймати нормативно-правові акти), політична, програмна (розробляти і реалізовувати власну політику), фінансова, організаційна, а також невтручання (ступінь адміністративного нагляду з боку вищих органів публічної влади) і доступ (можливість впливу муніципалітетів на органи влади центрального і регіонального рівнів) [1, 225].

Аналіз європейської практики засвідчив, що Швейцарія та скандинавські країни – Фінляндія, Ісландія, Данія, Швеція і Норвегія – мають найвищий рівень автономії разом з Німеччиною, Ліхтенштейном і Польщею (див. Табл. 1). За цією групою слідують Франція, Сербія, Італія, Болгарія, Австрія, Чехія, Литва, Естонія, Бельгія, Словаччина, Португалія та Нідерланди. До наступної групи країн належить Україна та Словенія, хоча слід враховувати, що децентралізаційна реформа в Україні фактично розпочалася у 2014 році – на момент визначення рейтингу. До країн з особливо низьким рівнем ступенем місцевої автономії належать Кіпр, Туреччина, Мальта, Молдавія, Грузія, Ірландія та Великобританія.

Таблиця 1

Індекс місцевої автономії країн Європи [2]

Албанія	50.63	Греція	47.88	Норвегія	73.92
Австрія	64.84	Угорщина	50.78	Польща	74.11
Бельгія	61.33	Ісландія	78.09	Португалія	61.57
Болгарія	66.23	Ірландія	34.92	Румунія	58.14
Хорватія	56.74	Італія	68.18	Сербія	66.99
Кіпр	42.29	Латвія	54.29	Словаччина	60.85
Чехія	64.92	Ліхтенштейн	69.38	Словенія	48.92
Данія	74.65	Литва	65.10	Іспанія	54.98
Естонія	63.66	Люксембург	55.90	Швеція	75.09
Фінляндія	79.36	Північна Македонія	59.27	Швейцарія	79.64
Франція	66.78	Мальта	39.18	Туреччина	39.72
Грузія	38.36	Молдова	35.87	Україна	47.66
Німеччина	73.93	Нідерланди	59.56	Великобританія	45.65

Законодавці в Європі слідують загальній тенденції до поступового посилення рівня автономії, наданого органам місцевого самоврядування. Після початкової фази, коли кілька країн намагалися

наздогнати спільні правові стандарти демократичного місцевого самоврядування, більшість з яких зафіксована Радою Європи у Європейській хартії місцевого самоврядування, є певні реформи у країнах, що змінюють базові моделі правового статусу місцевого самоврядування і переходу від «патронованої громади» до громади, що самовизначається.

Що стосується політики автономії, то вона залежить від конкретної країни. Спектр можливих варіантів представлений від високого ступеня, характерного для скандинавських країн та деякі країни Центральної та Східно-Центральної Європи (Німеччина, Польща), до мінімального, представленого країнами Балтики, Великобританією та Ірландією. Автономія у сфері політики також різниться залежно від сфери: освіти, землекористування, житлово-комунальне господарство, медицина тощо. Автономія у прийнятті рішень найбільш широка у сфері землекористування (зонування, видача дозволів на будівництво), досить багато відповідальності муніципалітети несуть у сфері шкільної освіти, комунальне господарство, соціальний захист та громадський транспорт. За ці функції відповідають муніципалітети у більшості країн Європи. Покладення відповідальності на муніципалітети за політику чи реальний стан справ у школах (освітні програми, найм та оплата праці вчителів) є менш поширеним. Це ж стосується і сфери охорони здоров'я. Насправді масштаб діяльності та політичні повноваження у більшості сфер діяльності доволі тісно пов'язана. Цікаво відзначити, що високий рівень автономності у прийнятті рішень не завжди супроводжується фінансовою автономією чи свободою у реалізації рішень.

Аналіз фінансової автономії свідчить про значну варіативність як у часті, так і серед країн. Протягом 1990-2014 років домінуючою тенденцією було збільшення фінансової автономії, особливо це справедливо для постсоціалістичних країн Східної і Центральної Європи, які мали дуже низький рівень фінансової незалежності на момент отримання незалежності. Ця тенденція проявилася і у деяких сталих демократіях – в Італії, Мальті. Фінансова криза 2008 року негативно вплинула на ступінь фінансової незалежності муніципалітетів, що стало особливо очевидно у змінах щодо правил займів і в країнах, що найбільш постраждали від кризи. Водночас немає підтверджень тези, що значний обсяг функцій, наданий органам місцевого самоврядування, породжує вимоги до жорсткішого контролю над муніципальними фінансами. Швидше має місце протилежне – податкова автономія часто вища в країнах з більшою функціональною

децентралізацією. Загалом країни, що прагнуть до більшої децентралізації, зазвичай готові погодитися на більшу місцеву автономію, як функціональну, так і фінансову.

В європейських країнах органи місцевого самоврядування мають досить високий рівень організаційної свободи у більшості країн Європи. Муніципалітети зазвичай мають можливість обирати на прямих виборах власний виконавчий орган та певну свободу дій, коли йдеться про організаційну структуру муніципалітету. У деяких країнах муніципалітети можуть приймати рішення щодо елементів виборчої системи, таких як кількість і розмір виборчих округів, вибір пропорційної чи мажоритарної виборчої системи. Однак у більшості країн ці параметри визначаються парламентом.

Що стосується виконавчих органів, то у більшості країн вони мають право наймати власний штат, визначати заробітну плату чиновників, обирати власну організаційну структуру та створювати юридичні особи та муніципальні підприємства. Однак є країни в яких місцева адміністрація перебуває під більшим впливом і наглядом з боку центральних органів влади.

Як передбачено Європейською хартією, адміністративний нагляд у більшості країн зводиться до контролю за законністю рішень, прийнятих органом місцевого самоврядування. Ця модель залишалася без змін уже четверть століття. Нагляд лише у деяких випадках поширений на певні рішення чи визначення пріоритетів витрат. Водночас можна помітити ознаки посилення тенденції до встановлення жорсткішого контролю. Поки що лише в окремих країнах експерти повідомляють про зростання контролю, насамперед у фінансовій справі – дисципліна місцевих бюджетів та боротьба з фіскальною кризою чи просто як інструмент управління політикою муніципалітету.

Отже, незважаючи на певне різноманіття моделей місцевої автономії, у більшості країн Європи простежується тенденція до її зростання, що дає підстави говорити про певну їх конвергенцію на основі спільних нормативно-правових документів у майбутньому.

Список використаних джерел та літератури:

1. Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. Patterns of Local Autonomy in Europe. New York: Palgrave Macmillan, 2019.
2. Local Autonomy Index for European Countries. URL: <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>.