

**ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ФІЛОСОФСЬКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

кафедра політології

Пояснювальна записка

до кваліфікаційної (магістерської) роботи
другого (магістерського) рівня вищої освіти

на тему:

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Виконала: студентка II курсу,
групи ФФІм-21с
спеціальності 052 Політологія
Поберейко Ю.А.

Керівник: к. філос. н., доц. Поліщук М.В.

Рецензент: к. іст. н., асист. Бойко І.М.

Львів - 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП.....	1
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ В ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
1.1. Децентралізація як основний напрям реформування місцевого самоврядування.....	3
1.2. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації повноважень в Україні.....	8
РОЗДІЛ II. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	
2.1. Аналіз Конституції України як основного нормативно-правового акту, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	15
2.2. Характеристика законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.....	22
Розділ III. ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	
3.1. Європейська хартія місцевого самоврядування – ключовий орієнтир на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні.....	32
3.2. Аналіз впливу європейського досвіду децентралізації і розвитку місцевого самоврядування	45
ВИСНОВКИ	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

ВСТУП

Актуальність дослідження. Формування органів місцевого самоврядування полягає в тому, що її організація і діяльність засновані на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, що є одним з найважливіших і нагальних завдань у побудові України як демократичної держави. Реалізація процесу децентралізації, без реформування інститутів місцевого самоврядування, неможлива для виходу на новий рівень соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади та регіону, для підвищення рівня та якості життя більшості громадян України.

Проблеми децентралізації та становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні досліджували Ряд вітчизняних науковців, серед яких варто виділити: С. В. Шевчук, В. В. Тісногуз, І. Л. Охоцький, П. М. Любченко, В. С. Куйбіда, О. В. Кузьменко, А. Р. Крусян, В. В. Кравченко, М. І. Корнієнко, Н. М. Кондрацька, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. М. Колодій, В. М. Кампо, Я. В. Журавель, І. В. Дробуш, Є. І. Джумурат, П. В. Діхтієвський, Ю. В. Деля, Г. І. Полосніченко, В. І. Гладій, А. Й. Бучинська, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, П. Д. Біленчук, Т. М. Барановська, О. В. Батанов.

Водночас, сьогодні в Україні залишається актуальним завдання визначення ключових напрямків для формування ефективного місцевого самоврядування та децентралізації влади. З урахуванням зарубіжної практики децентралізації та реформи місцевого самоврядування інтерес до теоретичної демонстрації та практичного застосування ефективності органів місцевого самоврядування серед інших адміністративних органів з часом зростатиме.

Мета дослідження - вивчити організацію місцевого самоврядування в контексті децентралізації України.

Завдання дослідження:

1. визначте сутність категорії «децентралізація»;
2. розглянути правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації України;

3. проаналізувати світовий досвід децентралізації та розвитку місцевого самоврядування;
4. трансформацію місцевого самоврядування в умовах децентралізації в Україні.

Об'єкт дослідження - місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи 70 сторінок.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ В ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Децентралізація як основний напрям реформування місцевого самоврядування

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» - багатогранне і розглядається по-різному. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) інтерпретується як руйнування, ослаблення або скасування централізації [60, с. 249]. Тобто це система поділу функцій і повноважень між державним і місцевим рівнями управління, що супроводжується розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесі формування системи місцевого самоврядування надзвичайно важлива. Зрештою, децентралізація - це свого роду система управління, при якій деякі функції центрального уряду переходять до місцевого самоврядування [9].

Основними завданнями, що лежать в основі децентралізації, є:

- передача повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад та виділення їм достатніх фінансових ресурсів;
- чіткий поділ повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;
- посилення відповідальності місцевих органів влади та державних посадових осіб за рішення, що приймаються перед виборцями і державою.

Загалом концепція децентралізації влади, ймовірно, так само стара, як і саме управління. Стародавні імперії, середньовічні королівства і сучасні держави причетні до вирішення таких питань, як те, скільки права збирати податки або приймати рішення на свій розсуд залишається на центральному рівні, а скільки передається місцевим чиновникам [47].

Історія децентралізації розвивалася в основному ще в XIX - початку XX століття. Вона заснована на висновках економічної теорії і зазвичай містить наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективний розподіл ресурсів у громадянському секторі. Система, в якій рішення про розподіл ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному та муніципальному рівнях, враховує місцеві особливості, роблячи вибір суспільності більш точним.

2. Децентралізація підвищує підзвітність органів державної влади при витрачанні бюджетних коштів. Суть цього аргументу полягає в тому, що при децентралізації податки стягуються там, де проводяться бюджетні витрати, тому зв'язок між сплаченими податками та отриманими суспільними благами і послугами є більш прямим і прозорим.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональні та місцеві органи влади робити кроки щодо її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональної та місцевої економіки.

4. Надання місцевим та регіональним органам влади права самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у державному секторі. Найбільш детальним питанням децентралізації досліджені Ж. Веделем. Децентралізація, на його думку, - це передача влади державним посадовим особам та установам, що представляють центральний уряд, а також іншим установам, які ієрархічно не підпорядковані центральному уряду, в першу чергу тим, які обрані народом [11, с. 392].

Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна, і три основні форми децентралізації (зазначені деякими вченими): деконцентрація, деволюція і делегування.

Політична децентралізація - це, перш за все, передача влади на нижчий рівень управління. По-друге, спільна розробка та реалізація політики за участю зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється в деволюції повноважень.

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, ухвалені за широкої участі громадськості, краще і більш відповідають різноманітним інтересам суспільства порівняно з рішеннями, ухваленими політичною владою на національному рівні [53, с. 147-157].

Це визначення означає, що, обираючи політичних представників з місцевих виборчих дільниць, громадяни можуть краще пізнати своїх власних політиків, і, в свою чергу, політики можуть своєчасно реагувати на потреби і вимоги своїх виборців. Політична децентралізація часто вимагає конституційних або законодавчих реформ, розвитку політичних партій, зміцнення законодавства, створення місцевих політичних підрозділів і підтримки ініціативи та інтересів громадянських груп.

Фіскальна децентралізація - це делегування фінансових ресурсів і повноважень, формування дохідної частини бюджету [57]. Вона передає місцевим органам влади фінансові ресурси приватних компаній, повноваження зі збору місцевих податків і право визначати витрати місцевих бюджетів для виконання децентралізованих функцій.

Адміністративна децентралізація спрямована на делегування повноважень у процесі розробки та прийняття рішень, ресурсів і повноважень з надання державних послуг у конкретних областях, від центрального уряду до уряду нижчого рівня, відомчим департаментам і державним установам [57].

Сьогодні велика увага приділяється вивченню досвіду реформування місцевого самоврядування та законодавчого забезпечення територіальних організацій влади в країнах, близьких до реалій України в політичних, економічних, правових, географічних, демографічних, соціальних, культурних та інших умовах.

Крім того, особливої уваги заслуговує практика європейських країн, які впроваджують традиційні децентралізовані системи. Аналіз результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) (Польщі, Угорщини, Словенії,

Словаччини і Чехії) показує, що багато реформ під час децентралізації приділяють увагу таким компонентам, як:

- структура місцевих органів влади та законодавча, конституційна база;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- механізми надання послуг та управління місцевими органами влади;
- управління фінансами та фінансові питання;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації Центральної та Східної Європи та системи управління в країнах Балтії заснований на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [54, с. 7].

При здійсненні децентралізації європейські держави зіткнулися з проблемою деякого поліпшення адміністративно-територіальних організацій, але вони використовували різні підходи для її вирішення. Таким чином, деякі з них провели відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, в той час як інші лише частково змінили свої конкретні елементи або взагалі не внесли жодних змін.

Багато європейських держав, націлених на децентралізацію або автономізацію громад, характеризувалися відсутністю достатніх територіальних, демографічних і матеріальних ресурсів для місцевих органів влади, щоб забезпечити належний рівень державних послуг і підтримувати сучасні громади, тому багато адміністративних реформ в таких країнах починалися з інтеграції. Адміністративно-територіальні одиниці, створення різних регіональних форм правління [22, с. 133]. В останні роки спостерігається «хвиля децентралізації» між країнами, що розвиваються, а саме Центральною і Східною Європою і новими незалежними країнами (ННД).

Міське самоврядування, важлива риса демократії в будь-якій державі, має певну форму в кожному з них. Саме через міське самоврядування ми можемо найбільш повно реалізувати ідею вирішення проблеми взаємодії між

окремими особами, територіальними громадами та державними органами і безпосереднього здійснення влади людьми. Без координації їхньої діяльності неможливо вирішити завдання, які постають перед органами місцевого самоврядування.

Важливою складовою процесу децентралізації є територіальна організація нижнього рівня (громади). Так, Закон Італійської Республіки про структуру місцевих автономій, прийнятий 1990 року, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративних районних одиниць і ліквідацію невеликих одиниць, які не володіють достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [10, с. 133].

Згідно з законом, в Італії може бути створена нова комуна з населенням не менше 10 000 осіб, а в провінції - не менше 200 000 жителів. Закон також передбачав фінансові стимули для об'єднання комун з населенням менш ніж 5000 осіб для подальшого об'єднання або приєднання до більшої комуні.

Водночас впровадження децентралізації у Франції відбулося без зміни карти адміністративного поділу. Нинішня система адміністративних районів Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом різних факторів.

З другої половини ХХ століття у Франції почався і триває донині процес децентралізації влади, але існуюча територіальна структура зберігає традиції, закладені в ХVІІ столітті.

Реформа в основному стосувалася зміни статусу територіальних утворень, їх часткової інтеграції. СGET (Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності) була створена для післявоєнного національного плану землекористування і в даний час також відповідає за політику в області розвитку людського потенціалу у Франції.

Таким чином, у багатьох країнах широко поширений процес лібералізації, приватизації та реалізації ринкових реформ призвів до необхідності децентралізації. Реформи в кожній країні розвиваються і просуваються по-різному, тому вони засновані на єдиному принципі, який визначає необхідність

децентралізації: рівень контролю за виробництвом товарів і послуг є найнижчим, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами [37].

1.2. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації повноважень в Україні.

Започаткована реформа місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на вимоги суспільства, яка потребує розробки нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, розширення свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам.

Звичайно, реформа місцевого самоврядування не увінчається успіхом без вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було затверджено Концепцію реформування територіальної організації місцевого самоврядування та влади в Україні (далі - Концепція) [19].

Мета Концепції полягала в тому, щоб визначити напрямки, механізми і терміни формування ефективних органів місцевого самоврядування та державних територіальних організацій для створення і підтримки повноцінного середовища життя громадян, надання високоякісних і доступних державних послуг і створення інститутів прямої демократії, відповідати інтересам громадян у всіх сферах життя, узгодження інтересів держави і територіальних громад [19].

Досягнення цієї мети в першу чергу планується шляхом створення умов для сталого розвитку громади як незалежної, самодостатньої соціальної спільноти, в якій її члени можуть захищати свої права та інтереси, беручи участь у вирішенні місцевих питань за допомогою організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування [20, с. 4].

У Концепції йдеться, що через значну фрагментацію територіальної громади України місцеві органи влади в таких громадах практично не можуть здійснювати свої повноваження відповідно до закону. Необхідно вдосконалювати систему регіональних організацій влади з метою підвищення ефективності управління соціальним розвитком у кожному регіоні.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональних територіальних організацій влади (відсутність інтегрованої території адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні, наявність територіальних громад у містах і селах), призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади.

В. Гройсман каже, що, трансформуючи повноваження в структурі держави і передаючи владу в провінціна місцяї, українська держава отримає більше переваг. Структурні зміни - це не втрата влади, вони максимізують ресурси, що використовуються місцевими органами влади, і не тільки втрачають своє центральне значення, але, навпаки, набувають модель сталого економічного зростання [14].

Тому метою реформи адміністративно-територіальної реформ має бути створення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, здатних виконувати свої повноваження. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, в рамках яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Водночас органам місцевого самоврядування можуть бути надані певні повноваження (делеговані повноваження) адміністративних органів, при здійсненні яких вони знаходяться під контролем відповідних адміністративних органів. Закон свідчить [43] :

В цілому, найбільш важливі питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням, визначені Конституцією України, ст.143 (ч. 1) передбачає:

- «територіальна громада сіл, селищ і міст управляє активами спільної власності або безпосередньо, або через створені ними організації місцевого самоврядування, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку та контролює їх виконання;
- затверджують бюджети кожної адміністративно-територіальної одиниці і управляє його виконанням;
- встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону;
- забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізовувати і ліквідувати комунальні підприємства, організації та установи та управляти їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, які згадані в законі в їхній якості» [57].

Подальший розподіл загальноновизначених у Конституції повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який на підставі Основного Закону, розділяє ці права і обов'язки між суб'єктами їх здійснення – базового рівня: радами (ст. 25 Закону), їх виконавчими органами (статті 26 - 41), сільським, селищним, міським головою (ст. 42); регіонального рівня: повноваження районних і обласних рад (ст. 43 Закону).

Інша група складається з повноважень районних і місцевих рад, делегованих відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44) [57].

Що стосується повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, то, відповідно до Закону, існує два види повноважень: загальні та виключні права та обов'язки. Загальна компетенція визначається ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні та міські ради мають право розглядати і вирішувати питання, віднесені до

компетенції Конституцією України, цим законом та іншими законами. Поряд із загальною компетенцією, ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює питання, які вирішуються радами базового рівня лише на пленарному засіданні, що є основною організаційно-правовою формою діяльності ради.

Важливою подією в реформі місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятого 5 лютого 2015 р. Цей Закон регулює відносини, що виникають в ході добровільного об'єднання територій громад сіл, селищ, міст [37].

Існує три точки зору щодо добровільного об'єднання територіальних громад (далі - ДОТГ):

1. підтримують ідею ДОТГ;
2. виказують сумнів щодо ефективності об'єднання ТГ і побоюються виникнення конфліктів між громадами;
3. вважають, що об'єднання треба робити не за принципом «хочу – не хочу», а примусово, на підставі розрахунків економічної доцільності та згідно з просторовим плануванням.

ДОТГ слід проводити тільки після затвердження перспективного плану формування громадських територій. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад передбачено у другому розділі відповідного Закону.

Розділ II «Порядок добровільного об'єднання територіальних громад» включає:

- Статтю 5. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад.
- Статтю 6. Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.
- Статтю 7. Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.
- Статтю 8. Утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування [37].

Таким чином, територіальна громада існує в правовому просторі України, організація якої формується у порядку і у спосіб, визначених Конституцією і законами України. Не саме рішення, а закон визначає повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади.

Закони України «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільні об'єднання регіональних громад», прийняті та підписані Президентом, є важливими кроками на шляху децентралізації, зокрема закони «Про добровільні об'єднання регіональних громад», яких раніше не існувало, конкретні механізми добровільного возз'єднання територіальних громад. Створення сильної, незалежної та самодостатньої територіальної громади є важливою частиною процесу децентралізації.

Держава продовжує надавати організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громади, який здійснюється на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Що робить єдність спільноти?

По-перше:

- 1) покращиться управління громадою. ОТГ матиме компетентну раду та кваліфікований виконком, бо з більшим населенням та територією буде більше кандидатів на посаду голови та депутатів місцевої ради, тож буде з кого обирати найбільш чесного та працьовитого.
- 2) штатна структура буде більш ефективною з точки зору доцільності посад [58].

Таким чином, перераховані вище фахівці працюють на благо суспільства, надаючи необхідні адміністративні та соціальні послуги ближче і зручніше. Немає необхідності їхати в район за інформацією і багатьма іншими послугами.

По-друге, завдяки новій бюджетній політиці, ОТГ отримає додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури (дороги, освітлення, водопостачання, каналізація, утилізація побутових відходів тощо).

По-третє, більш ефективне управління, наявність планів розвитку та прозорість у прийнятті рішень роблять ОТГ привабливою для інвесторів, забезпечуючи економічний розвиток і нові робочі місця [58].

Громадяни, особливо молодь, нарешті отримують можливість реалізувати свій потенціал в тому місці, де вони народилися і вирости. Однак деякі недавно створені ОТГ можуть бути не в змозі забезпечити адекватне середнє медичне обслуговування та професійну освіту на відповідному рівні. Очікується, що ці послуги будуть перенесені на рівень субрегіону відповідно до Концепції. Однак до тих пір, поки такий переказ не буде здійснено, кошти будуть перераховуватися з новоствореного бюджету громади до тих, де існує необхідна інфраструктура, в порядку, передбаченому ст. 93 Бюджетного кодексу України.

Термін «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади» слід розуміти як область навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади і повинен використовуватися для опису такої громади.

Що стосується доступності послуг, то слід зазначити, що деякі послуги надаються щодня, інші - з певною періодичністю. Перша включає середню освіту і первинну медико-санітарну допомогу. Тому вкрай важливо створити середню школу і амбулаторію в зоні доступності.

Формування органів місцевого самоврядування, здатної до ОТГ, відбувається на перших виборах, призначених Центральною виборчою комісією. Слід розуміти, що формування нової структури адміністративного округу здійснюється шляхом підготовки перспективного плану формування компетентних ОТГ (доручається адміністративним органам на рівні місцевих органів влади та затверджується місцевими радами) і добровільне об'єднання ТГ (бюджетні та інфраструктурні пільги є нещодавно створеним підрозділом, і її керівництво бере активну участь у реалізації ДОТГ).

Переформатування системи управління на районному рівні необхідне, оскільки процес інтеграції адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні впливає на трансформацію територіальних структур і субрегіональних рівнів.

Ця ситуація характеризується дублюванням повноважень місцевих рад та органів місцевого самоврядування з органами місцевого самоврядування ОТГ, надмірними витратами на утримання органів місцевого самоврядування, пільги в галузі освіти та охорони здоров'я.

А оскільки, відповідно до Конституції України, формування, ліквідація, а також встановлення і зміна меж районів належать до повноважень Верховної Ради, саме народний депутат прийняв Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [26]. Закон передбачає можливість створення ОТГ, розташованих на прилеглих територіях, а також добровільних об'єднань з територіальними громадами міст регіонального значення.

В цілому, необхідно скоригувати реформу структури адміністративно-територіального устрою та управління підрозділами адміністративних округів на різних ієрархічних рівнях з урахуванням потреб країни. У результаті зміни в структурі адміністративно-територіального устрою держави сприяють ефективному використанню бюджетних коштів, скороченню штату, створенню лікарняних округів тощо.

Таким чином, добровільне об'єднання територіальної громади є важливим і ефективним інструментом, який сприяє реалізації реформ децентралізації в Україні, підвищує ефективність послуг і якість життя населення.

РОЗДІЛ II. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз Конституції України як основного нормативно-правового акту, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні

Нинішній стан глобального світового середовища, з яким стикається Україна, пов'язаний з багатьма проблемами і викликами, які необхідно вирішити в найближчому майбутньому.

Одним з напрямків державного та місцевого управління є децентралізація влади та формування нової форми балансу відносин між центральним урядом та новоствореним територіальним урядом. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному та регіональному рівнях, необхідно відзначити цілу низку об'єктивних і суб'єктивних проблем, що виникають у перехідний період.

Слід підкреслити, що будь-яка форма державного управління приречена на провал, якщо не будуть встановлені розумні відносини між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування - це право територіальної громади (добровільної групи сільських жителів або жителів декількох сіл, селищ і міст) самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України. Місцевими органами самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальної громади сіл, селищ і міст, є районна та обласна рада [73].

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що місцеве самоврядування є правом і реальною можливістю державної гарантії територіальної громади - добровільного об'єднання сільських жителів або жителів декількох сіл, селищ, міст - самостійно або під відповідальність органів влади та посадових осіб органів місцевого

самоврядування вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України [74].

Конституція України розглядає місцеве самоврядування як багатогранне складне політико-правове явище, що характеризується різними аспектами. Відзначаючи соціальну та національну спрямованість місцевого самоврядування, Конституція України визначає його три основні ознаки:

1) право територіальної громади (добровільного об'єднання мешканців сіл або мешканців кількох сіл, селищ, міст) самостійно вирішувати питання регіонального значення в рамках Конституції України та Законів України;

2) можливість реалізації цього права безпосередньо за допомогою виборів, референдумів та інших форми безпосередньої демократії;

3) наявність державних установ у вигляді органів місцевого самоврядування, сіл, селищ, міських рад та їх виконавчих органів [35, с. 115].

Сьогодні державна політика України у сфері місцевого самоврядування ґрунтується на інтересах жителів певних територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів державної виконавчої влади - органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності.

Регулювання розвитку регіонів в Україні здійснюється за допомогою низки інструментів, які демонструють різний ступінь і ефективність у їх використанні. Слід зазначити, що успіх бюджетної та податкової реформи, створення Державного фонду регіонального розвитку, який значно посилив податковий та бюджетний потенціал спільноти, посилив здатність спільноти реалізовувати певні проекти для вирішення нагальних проблем місцевого розвитку. Однак такі інструменти є точковими і відстають від здатності отримувати і оцінювати результати. З 2014 року до цих нормативних інструментів було додано ще один важливий інституційний інструмент впливу на розвиток та управління ними – децентралізацію влади на рівні територіальних громад. Децентралізація розглядається як основа для реформування управління регіонами та територіальними одиницями, а також

для побудови місцевої демократії відповідно до європейських стандартів і поширення принципу місцевої автономії.

Нормативно-правовий каркас база реформи децентралізації продовжує привертати увагу політичних гравців, експертів і громадських діячів. Цей акцент обумовлений необхідністю створення і координації механізмів децентралізації влади відповідно до поточних пріоритетів зміцнення державності і стимулювання демократичних перетворень в Україні. Серед проблем, пов'язаних з впровадженням децентралізації в цій галузі, є питання відповідності між нормативними рамками, очікуваними і встановленими для реформи, особливо в плані формування багатої територіальної громади. Політична реальність можуть координувати низку кроків щодо здійснення децентралізації влади; водночас, стратегічний вектор реформи залишається незмінним, і вносяться зміни в тактичні кроки щодо її реалізації.

Загальна картина очікуваних змін від реформи децентралізації була викладена в Концепції реформування територіальної організації місцевого самоврядування та влади в Україні, прийнятої Кабінетом міністрів України 1 квітня 2014 р. [81]. Цей установчий документ покликаний вирішити низку питань, що перешкоджають розвитку місцевого самоврядування та реалізації державної політики на державному рівні. В ході прийняття Концепції була продемонстрована політична воля Уряду до всеосяжної децентралізації влади. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента від 12 січня 2015 року, включила децентралізацію до переліку пріоритетних реформ, необхідних для забезпечення європейського рівня життя країни [82]. Метою політики децентралізації була відмова від централізованої моделі управління державою, забезпечення потенціалу місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації України, реалізація у повній мірі положень Європейської партії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Згідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції, головним пріоритетом реформи було формування близько 1500 спроможних територіальних громад, які могли б стимулювати місцевий розвиток і надавати якісні та доступні державні послуги на місцях (більше ніж десятка тисяч міських, селищних і сільських рад не могли і не делегували повноваження). В рамках цього завдання планувалося вирішити проблему «дублювання» повноважень на різних рівнях між державними та місцевими органами влади [33, с. 75].

Реалізація Концепції вже передбачала створення правової основи для добровільного об'єднання територіальних громад у 2014 році. У період з 2015 по 2017 рік Уряд завершив процес об'єднання територіальної громади, після чого планував реорганізувати нове місцеве самоврядування та місцеві виконавчі органи. Уніфікувати та стандартизувати державні послуги, що надаються на територіальній основі та на місцях. Водночас передбачалося внести зміни до Конституції України в частині формування виконавчих органів обласних та районних рад, моделювання регіональних адміністративних одиниць.

У контексті викликів територіальної цілісності здатність Верховної Ради визначати конституційні зміни в частині децентралізації влади в 2014-2015 роках була обмеженою. У цій ситуації основний акцент був зроблений на формуванні місцевих спільнот, які могли б розвивати і надавати якісні та доступні державні послуги на місцях.

Процес розгляду та ухвалення кількох важливих законопроектів про децентралізацію влади у Верховній Раді України залишається не виправдано повільним. Затримка з прийняттям законопроекту сповільнила темпи реалізації реформ децентралізації і може свідчити про відсутність політичної волі для впровадження її нового етапу. Без якісних змін у нормативно-правовому полі неможливо домогтися кількісних змін у формуванні життєздатних територіальних громад та побудові нових районних підрозділів. Замість цього ефективна командна гра провідних політиків і спільні зусилля з вироблення правил могли б призвести до своєчасного прийняття доленосних законодавчих

змін. Боротьба за лідерство в цьому контексті не є проблемою, вона полягає у визнанні необхідності консолідації зусиль Президента, Парламенту та Уряду для подальшого просування реформ спільними зусиллями.

Однією з найбільших проблем у галузі права є затримка з внесенням конституційних поправок, необхідних для повної реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування. Зокрема, такі зміни повинні включати зміни в структурі адміністративно-територіального устрою, надання більш широких повноважень місцевим органам влади та роз'яснення обов'язків урядів штатів (префектур).

Важливим питанням децентралізації є побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, яка не може бути здійснена без внесення змін до Конституції України. У зв'язку з цим у 01.07.2015 році Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 р., процес його розгляду парламентом фактично поставлено «на паузу» [45, с. 146].

З іншого боку, деякі положення цього законопроекту втратили актуальність, оскільки вони були прийняті з моменту останнього затвердження. Таким чином, сюди входять положення, запропоновані розділом XV «Перехідні положення» Конституції України пропонується доповнити пунктом 17, який встановлює: «наступні чергові місцеві вибори – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 року» [83]. Таким чином, законопроект № 2217а більше не міг бути остаточно прийнятий у парламенті без визначення дати наступних місцевих виборів.

На етапі внесення поправок до законопроекту № 2217а «Особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом». Наявність цього положення в законопроекті № 2217а під час попереднього затвердження в 2015 році призвела до серйозного політичного протистояння.

Необхідно доопрацювати законопроект № 2217а про децентралізацію влади. Однак у разі внесення поправок доцільно розглянути поправки до матеріально-правових норм, які включають не тільки норми, що мають зворотну силу, а й деякі недоліки або не дають відповідей на конкретні питання організацій адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. До них належать, зокрема, такі:

1) Залишається невирішеним питання внутрішнього поділу міст, що дуже важливо для організації управління великими населеними пунктами. Якщо законопроект буде прийнятий, то частина 5 статті 140 Конституції України буде скасована, а питання про внутрішній устрій міста взагалі не буде згадано в Конституції. З одного боку, виведення району міста з категорії одиниць, що складають структуру адміністративного округу штату, має розширити повноваження місцевих органів влади у визначенні структури міських спільнот. Однак цю ситуацію можна інтерпретувати і протилежним чином. Тобто в цілому немає формальної основи для збереження внутрішнього адміністративного поділу міст. Орган місцевого самоврядування територіальної громади може передати частину своїх повноважень разом з ресурсами для їх реалізації тільки самоорганізованому органу населення;

2) Протиріччя у визначенні прав членів територіальної громади. Відповідно до частини 2 статті 140 проекту змін до Конституції України, територіальна громада складається з «мешканці поселення чи поселень відповідної громади». Тобто жодних обмежень щодо громадянства немає. Згідно з тією самою статтею, територіальна громада в тому самому сенсі «здійснює місцеву автономію безпосередньо або через органи місцевого самоврядування», при цьому безпосередньо здійснює «на місцевих референдумах і в інших формах, передбачених законом». Водночас тільки члени територіальної громади, громадяни України, мають право брати участь у виборах органів місцевого самоврядування;

3) Зберігається необмежене право Верховної Ради України призначати позачергові вибори місцевого самоврядування (пункт 30 частини першої статті

85). Традиційно ця норма використовувалася народними депутатами України для припинення повноважень місцевих органів влади без об'єктивних причин або для відстрочення дострокових виборів залежно від інтересів певних парламентських фракцій для запобігання несприятливих наслідків.

Однак найбільш жваву дискусію викличе питання про доцільність закріплення в Конституції України положення про те, що особливості місцевого самоврядування в деяких районах Донецької та Луганської областей визначаються іншим законом. В основному доля всього законопроекту залежить від здатності відповісти на питання, чи є така конституція загрозою державі Україна або необхідним кроком для відновлення країни.

Враховуючи вищевказану політичну ситуацію і конституційну процедуру розгляду та прийняття Законопроекту про внесення змін до Конституції України, розгляд законопроекту № 2217а про децентралізацію влади після його завершення. Він передбачає внесення поправок відповідним юридичним органом (у цьому випадку - Президента України, або не менш ніж 150 народних депутатів), необхідно буде розпочати спочатку. Тобто, з направлення його парламентом до Конституційного Суду України та надання висновку про відповідність та надання висновку про відповідність Законопроекту про внесення змін до Конституції України № 2217а вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Однак, 29 серпня 2019 року проект був відкликаний та знятий з розгляду.

Таким чином, аналіз досвіду децентралізації в Україні в 2015-2018 роках показав, що спостерігається тенденція до деякого опору реформам. По-перше, ця протидія проявляється на стадії прийняття рішень, тобто при просуванні і підтримці відповідного законопроекту в парламенті. У більшості випадків воно не виражене чітко, тому такий опір можна назвати прихованим. По-друге, опір спостерігається на етапі реалізації рішень центрального уряду. У цьому випадку опір може бути як латентним, так і відкритим.

2.2. Характеристика законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні

Сьогодні децентралізація влади в Україні визнана однією з пріоритетних реформ, включаючи створення ефективної системи організації та управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні. Останнім часом стали очевидними проблеми, пов'язані з функціями нинішньої адміністративно-територіальної устрою України і самої системи місцевого самоврядування. Через недоліки законів та нормативних актів існує дублювання та конкуренція повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Децентралізація на даному етапі вже вийшла за рамки звичайного бажання поліпшити управління і стала нагальною необхідністю і передумовою для подолання кризи в Україні. Зрештою, децентралізація влади є важливою основою механізму реалізації принципу суверенітету народу, однією з найбільш ефективних форм демократії, розширення місцевого самоврядування, розширення населення для задоволення його потреб і суспільних інтересів при збереженні єдності держави та її інститутів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінити цей вплив механізмами саморегулювання, розробленими самим суспільством, і зменшити витрати на утримання державного апарату і платників податків.

Не дивно, що тема децентралізації та розширення впливу населення на роботу уряду стала головною темою Революції гідності. Реформа місцевого самоврядування історично була однією з найбільш очікуваних і затребуваних змін у суспільстві. Сьогодні прецедент анексії Криму з боку Росії і спроби сформувати квазі-державне утворення на базі самопроголошених ДНР і ЛНР вносять важливі корективи у вибір моделі децентралізації. Згідно з цими подіями, саме місцева влада може стати «слабкою ланкою», в якій може розгорнутися національна криза.

Водночас слід зазначити, що перехід до децентралізованого управління характерний як для багатьох розвинених держав, так і для країн, що розвиваються.

На нашу думку, нинішній конституційний процес України з питання реформи місцевої автономії повинен включати не тільки перегляд відповідних розділів Конституції України, а й концептуальне розуміння основних принципів децентралізації публічної влади.

Сьогодні державна політика України у сфері місцевого самоврядування ґрунтується на інтересах жителів певних територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу децентралізацію влади держави місцевому самоврядуванню значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. Ця політика заснована на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і найвищих світових стандартах суспільних відносин в аналітичному регіоні [3, с. 534].

Законодавча підґрунтя для докорінних змін у системі державного управління та його територіальній базі на всіх рівнях почала формуватися в Україні в 2014 році. Згодом Кабінет міністрів України розробив і прийняв найважливіший концептуальний документ - Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації України [81]. На цій основі було складено план дій з реалізації концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Саме ці дві постанови поклали початок реформі децентралізації в Україні.

Наступним кроком стало прийняття Указу Президента України на початку 2015 року, і був затверджений програмний документ - Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», одним пункт стосувався децентралізації та реформа державного управління [82].

Слід зазначити, що елементи децентралізації у сфері бюджетних відносин, зокрема ті, які полягають у зміцненні платоспроможності територіальної громади, отримали найбільший правовий розвиток та найбільш ефективну реалізацію. З початку реформи в 2015 році, яка торкнулася всіх (не

тільки об'єднаних) територіальних громад, була закладена основа для наступного етапу децентралізації.

З 2014 по 2015 рік Верховна Рада України ухвалила закон про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Це дозволило створити умови для децентралізації, які є основою для незалежного функціонування місцевих органів влади та громад. В результаті таких поправок до закону бюджет місцевого самоврядування був значно виконаний. Місцевий бюджет збільшився на 1,234 млрд грн: з 2014 року до 68,6 млрд грн, у 2017 році - до 1,920 млрд грн. Частка місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті України постійно збільшується.

Реформа міжбюджетних відносин в контексті реформи децентралізації є стимулом для місцевих громад до більш ефективного виконання бюджетів, переходу на самозабезпечення і ретельного планування витрат. З 2015 року джерело місцевого бюджету було розширено за рахунок перерахування багатьох податків, зборів і неподаткових платежів з державного до місцевого бюджету. Такі зміни призвели до зміцнення дохідної частини місцевого бюджету.

Фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки він безпосередньо пов'язана з організацією і реформуванням системи міжбюджетних відносин. Органи місцевого самоврядування набувають фінансової незалежності (делегування повноважень щодо прийняття рішень у галузі бюджетного регулювання) - можливості визначати формування податкової бази та визначати ставки відповідних місцевих податків і зборів, запровадження податкових пільг для галузей промисловості на регіональному рівні [30, с. 76]. Це змушує їх конкурувати один з одним в контексті зміни рівня податкових ставок для фінансування спільноти. Однак всі ці зміни часто не вирішують проблему виконання місцевих бюджетів і не гарантують фінансову самодостатність місцевого самоврядування. Доцільно знайти додаткові джерела фінансування для місцевого бюджету, а також знайти кілька альтернатив (розміщення тимчасово

вільних коштів на депозитах, купівля цінних паперів, позик, позик, муніципальних облігацій). Саме децентралізація державних фінансів дає місцевій владі можливість самостійно шукати додаткові фінансові ресурси.

З прийняттям та подальшою імплементацією Закону України «Про добровільні об'єднання територіальних громад» стало можливим розпочати процес формування спроможного базового рівня основи місцевого самоврядування - єдиної територіальної громади та її органів управління. Закон регулює добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, а також відносини, що виникають у процесі добровільної участі єдиної територіальної громади [77].

Крім того, законом передбачено, що суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є сусідня територіальна громада сіл, селищ і міст. Єдина територіальна громада, де адміністративним центром є місто, визначається як територіальна громада міста, центром якої є населений пункт, тобто селище, центром якого є село [77].

Станом на середину 2018 року в Україні було створено 831 об'єднана територіальна громада. Ці об'єднані територіальні громади включали 700 колишніх місцевих рад з населенням понад 3,796 колишніх місцевих рад із чисельністю населення понад 7 млн громадян. Закон також запровадив систему старійшин об'єднаної територіальної громади, що представляють інтереси сільських жителів у раді громади.

Таким чином, згідно зі статтею 14-1, староста є посадовою особою місцевого самоврядування. Староста:

- 1) представляє інтереси мешканців села, селища, селища в адміністративних органах сільської, міської ради;
- 2) надає підтримку жителям сіл і сіл у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, які будуть реалізовані у відповідних селах і селищах;

4) вносить пропозиції до сільського виконавчого комітету, сільської, міської ради, сільського виконавчого органу села, сільської, міської ради, підприємств, установ, організацій спільної власності та їх персоналу щодо діяльності у відповідних селах;

5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [77].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» наділив об'єднану територіальну громаду тими ж повноваженнями, що й міста обласного значення; регулювати прямі міжбюджетні відносини між об'єднаною територіальною громадою та Державним бюджетом; надана фінансова підтримка об'єднаній територіальній громаді (загальна сума спеціальної державної підтримки розподіляється пропорційно її регіону та населенню до бюджету об'єднаної територіальної громади) тощо.

Відповідно до Закону, добровільне об'єднання громад має враховувати історичні, культурні та етнічні фактори, а якість і доступність державних послуг, що надаються в єдиній територіальній громаді, не будуть гіршими, ніж до об'єднання. Методологія формування багатой територіальної громади не тільки регламентує вимоги Перспективного плану формування громадської території кожного регіону, а й визначає критерії потенційного адміністративного центру об'єднаної територіальної громади. Таким чином, розширення повноважень місцевих органів влади в багатих громадах і фінансове заохочення процесу добровільного об'єднання громад створили правову основу для швидкої динаміки формування єдиної територіальної громади.

В Україні прийнято низку законів, спрямованих на розширення повноважень місцевих органів влади та оптимізацію надання адміністративних послуг. Це надає основні адміністративні послуги (реєстрація місця проживання, видача паспортів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб - підприємців, громадських організацій, реєстрація статусу громадян, прав власності, земельних питань тощо) [49, с. 133].

Наприклад, прийняття та реалізація Закону України «Про співробітництво територіальної громади» створили ефективний механізм вирішення спільних проблем громади. Закон визначає організаційні та правові засади, принципи, форми співробітництва територіальної громади, механізми такого співробітництва, його просування, фінансування та управління [75].

Стаття 4 закону «Про співробітництво територіальних громад» передбачає, що співробітництво здійснюється в таких формах:

1) делегування одного із суб'єктів співпраці іншими суб'єктами співробітництва при виконанні одного або більше завдань, пов'язаних з передачею відповідних ресурсів;

2) спільна реалізація проекту. передбачає координацію діяльності кооперативного об'єкта та накопичення ресурсів на певний період часу з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій у формі спільної власності - об'єктів інфраструктури;

4) формування спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних об'єктів інфраструктури;

5) формування суб'єктом співпраці спільного керівного органу для спільного здійснення повноважень, зазначених у законі [75].

В даний час угоди про співробітництво реалізуються в системі єдиної територіальної громади, і в цілому більше 1000 громад вже скористалися цим механізмом.

Додатковим стимулом для збільшення темпів формування спроможних громад стало законодавче забезпечення добровільної участі територіальних громад у вже сформованій єдиній територіальній громаді. Це стало можливим завдяки закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільних об'єднань територіальних громад, розташованих на території суміжних районів». Відповідно до спрощеної процедури закон допускає участь об'єднаної територіальної громади тим громадам, які мають

відповідні спільні кордони і належить до цього об'єднання відповідно до довгострокового плану формування території місцевої громади. Відповідно до Закону, голова об'єднаної територіальної громади, в якій бере участь сусідня громада, не переобирається, а вибори депутатів ради об'єднаної територіальної громади проводяться тільки на приєднаній території [79]. Водночас приєднана громада стає старостинським округом кожної об'єднаної територіальної громади, а голова громади стає старостою і входить до виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади (за повноваженнями). Як і в разі добровільного об'єднання громад, ініціатором об'єднання може бути голова, представник або житель об'єднаної територіальної громади або пов'язаної з нею громади.

Уже за рік механізм приєднання був застосований до міст обласного значення - основних центрів економічної діяльності. Так, 3 квітня 2018 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення».

Закон надав спрощену можливість об'єднання громад, пов'язану з принципом територіальної анексії, яка не вимагає переобрання мерів і міських рад, але передбачає обов'язкове включення мерів до складу виконавчого комітету міської ради регіонального значення [80]. Прийняття цього закону додало великий імпульс процесу формування єдиної територіальної громади. Водночас проблемна позиція цього закону полягає в тому, щоб юридично позбавити територіальну громаду міста, прилеглого до міста обласного значення, можливості такого приєднання.

З прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» єдина територіальна громада змогла отримати державну підтримку на розвиток комунальної інфраструктури, яка за час реформи збільшилася в 39 разів (у грошовому вимірі з 0,5 млрд грн у 2014 р. до більш ніж 21 млрд грн у

2021 р.). 21 область прийняла рішення про створення регіональних інститутів розвитку та центрів розвитку місцевого самоврядування.

Метою регіональної політики держави є створення умов для динамічного та збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціально-економічної єдності, підвищення рівня життя та дотримання соціальних стандартів, гарантованих державою для всіх громадян, незалежно від місця їх проживання [76].

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері управління будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [78] створило правові умови для місцевих органів влади більш ніж у 100 містах, у тому числі 12 об'єднаних територіальних громад, що в цілому сприяло зростанню авторитету місцевих органів влади і підвищенню їх авторитету. Також необхідно згадати Закон України 2021 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 14.07.2021 року, що вносить зміни до багатьох законів, у тому числі «Про місцеве самоврядування в Україні». внести зміни до статті 54-1.

Староста затверджується на термін сільською, селищною та міською радою на підставі пропозицій відповідного села, міста і мера, представлених за результатами публічних слухань (публічних слухань та інших зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу. Кандидатура старости відповідного старостинського округу, не підтримана сільською, міською або міською радою, не може бути повторно представлена на затвердження в цьому окрузі протягом поточного скликання відповідної сільської, міської або міської ради [84]. Крім того, закон визначає повноваження старост.

Виходячи з вищесказаного, можна сказати, що новостворена законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної інтеграції країни і створила відповідні правові умови і механізми для формування життєздатних територіальних громад сіл, селищ і міст.

Однак, крім скорочення кількості центральних адміністративних органів, незважаючи на безліч прийнятих нормативних актів, спрямованих на реалізацію реформ адміністративних і муніципальних органів влади України, зміни в чисельності співробітників існуючих адміністративних органів і створення нових адміністративних органів в цілому призводять до збільшення витрат на них, реальної реформи системи обслуговування, управління та місцевого самоврядування не відбулося.

Вивчення процесу децентралізації влади показує, що в країні існує значна кількість різноманітних проблем. Тому до проблемних питань місцевого самоврядування, які необхідно терміново вирішувати на поточному етапі розвитку процесу децентралізації в Україні, належать:

1) необхідність чіткого визначення територіальної бази для повноцінного функціонування місцевих органів влади, що забезпечить належну якість і доступність державних послуг, а також створить для цього необхідну територіальну ресурсну базу;

2) відсутність належного організаційно-правового забезпечення для створення належних матеріальних, організаційних та фінансових умов для місцевого самоврядування для здійснення власних делегованих повноважень;

3) у законі немає чіткого розмежування повноважень місцевих органів влади та адміністративних органів за принципом взаємодоповнюваності на різних рівнях існуючої адміністративно-територіального устрою;

4) у діяльності органів місцевого самоврядування необхідно впроваджувати ефективні механізми громадського контролю за дотриманням принципів Конституції та законів України [70, с. 10].

Для забезпечення стабільного розвитку українського суспільства та ефективного функціонування держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад з опиранням на засади унітарності держави та цілісності її території. Беручи до уваги історичні, економічні, політичні, екологічні, географічні та демографічні особливості регіону, етнічні та культурні традиції, необхідно досягти

оптимального балансу між децентралізацією та централізацією влади, щоб забезпечити збалансованість соціально-економічного розвитку регіону.

Підводячи підсумок вищесказаному, слід зазначити, що сьогодні процес децентралізації влади в Україні знаходиться на ранніх стадіях розвитку. Тому, на наш погляд, для його активної реалізації вкрай необхідна загальна мобілізація та громадська підтримка з боку всіх політичних сил, а також усіх соціальних верств суспільства. Така інтеграція не тільки позитивно вплине на розвиток місцевого самоврядування шляхом створення ефективних механізмів функціонування територіальних громад, а й дає нашій країні необхідний імпульс для дійсно якісних змін і перетворень на шляху до європейської інтеграції.

РОЗДІЛ III. ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

3.1. Європейська хартія місцевого самоврядування – ключовий орієнтир на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні

Конституційна закріплення місцевого самоврядування в Україні, яке є частиною системи публічної влади паралельно з державною владою, стала основою для трансформації соціальної демократії і, найголовніше, ратифікації Хартії місцевого самоврядування, в якій сформульовано і зафіксовано доктрину та практичний досвід місцевого самоврядування сучасної європейської спільноти.

Європейська хартія місцевого самоврядування, основний міжнародний закон, містить керівне визначення основ місцевого самоврядування і стала основним джерелом законодавчого регулювання цього публічно-правового інституту в більшості європейських країн. Зі змісту випливає, що основна мета цього нормативного акту - впровадження демократичних стандартів функціонування та засади місцевого самоврядування, відповідно до принципів взаємодоповнюваності, демократії, реальності тощо, яким обов'язковими для визначених держав-учасниць.

Європейська хартія місцевого самоврядування є важливим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, оскільки містить стандарти організації місцевого самоврядування на основі місцевого самоврядування. Норми статуту мають пряму дію і мають перевагу перед нормами права, створеними самою національною державою. Європейська хартія місцевого самоврядування спрямована на захист і зміцнення місцевого самоврядування в Європі, оскільки вона зобов'язує сторони застосовувати основні правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність від державних інститутів місцевого самоврядування.

Розбудова демократичної держави в Україні значною мірою залежить від встановлення відносин між державними інституціями та органами місцевого самоврядування, зміцнення політичного, економічного, соціального та культурного розвитку місцевих спільнот, розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, які можуть підвищити рівень життя та якість наданих адміністративних послуг, що надаються населенню [51, с. 42].

З метою виконання своїх зобов'язань перед Радою Європи Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого 15 липня 1997 року, тобто через два роки після вступу в міжнародну організацію. Однак перша відмінність впливає з визначення поняття «місцеве самоврядування». Це пов'язано з тим, що існують різні визначення на рівні та рівні Статуту, Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування». Огляд догматичного розвитку вітчизняних і пострадянських вчених. Тому в першу чергу необхідний порівняльний аналіз конституційно-правового змісту поняття «місцеве самоврядування», а також уточнення його теоретичної концепції.

Юридична енциклопедія за редакцією Ю. С. Шемчушенка встановлює, що місцеве самоврядування – політико-правовий інститут публічної влади, за допомогою якого здійснюється управління місцевими справами в межах адміністративно-територіальних одиниць шляхом самоорганізації жителів певної території, причому є відповідне погодження, сприяння та гарантування з боку держави [71, с. 340].

В. А. Баранчиков вважає, що місцеве самоврядування - це територіальна організація державних установ у децентралізованій формі, яка забезпечує здійснення регулювання діяльності державних установ у межах адміністративних одиниць, утворених державними установами, місцевими органами влади та виборними і призначеними посадовими особами. Ці органи та посадові особи притягують місцеве населення до відповідальності і керують їхньою діяльністю [5, с. 382].

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що описана система - це право і здатність місцевих органів влади в законодавчій базі

регулювати і здійснювати належне управління більшістю питань місцевого значення, які відповідають інтересам місцевих спільнот [64, с. 128]. Це право здійснюється місцевою радою або парламентом, який складається з обраних членів, які вільно висловлюють свою волю на рівній, прямій та універсальній

Принцип місцевого самоврядування в цілому розуміється широким колом науковців та законодавчої практики, основні засади яких визначаються характером, що визначає організацію та порядок здійснення місцевого самоврядування [32, с. 52].

Зокрема, до переліку найважливіших принципів місцевого самоврядування, які передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування, входять такі принципи, як взаємодоповнюваність, децентралізація і пропорційність держави та місцевих інтересів, верховенство закону, демократія, гарантований захист прав і свободи вираження територіальної громади, неутручання державних інститутів, рівність, компетентність, взаємодоповнюваність, прозорість, відкритість і публічність, справедливе ставлення місцевих органів влади та посадових осіб, гарантія участі в місцевому самоврядуванні, дотримання територіальної організації влади та територіальної бази місцевого самоврядування, реальність здатність вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади [28, с. 62].

Перелік закріплених та реалізованих принципів в Україні, Дещо зменшеним виявляється, до яких можна віднести: проведення місцевих референдумів і конференцій, консолідацію форм самоорганізації населення, прозорість, відкритість, колегіальну систему, децентралізацію, місцеві та державні інтереси, вибори, закони, організаційної та матеріально-фінансової самостійності і незалежності у законодавчо визначених межах, підзвітність та відповідальність її установ і посадових осіб перед територіальною громадою, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування та багато інших принципів, відображення у статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [66, с. 113].

Здійснювані сьогодні зміни включають в себе реалізацію принципу взаємодоповнюваності, повсюдну присутність місцевого самоврядування, фінансову самодостатність і широке використання демократичних механізмів. Перед нами стоїть завдання привести територіальну організацію місцевого самоврядування і влади у відповідність до європейських стандартів і виконати міжнародні зобов'язання держави в цій галузі [15, с. 52].

Поява Європейської хартії місцевого самоврядування обумовлена посиленням багаторівневої інтеграції, в тому числі на місцевому та регіональному рівнях, що призводить до необхідності порівняння систем управління місцевими органами влади різних країн і пошуку єдиного підходу до подальшого розвитку. Хартія розроблялася з 1968 р., коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася протягом 17 років і була схвалена урядами у червні 1985 р. і відкрита для підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р.

Довгострокова розробка цього документа показує, що, особливо в Західній Європі, проблеми взаємин між місцевими і центральними органами влади є дуже складними і, отже, більш усталеною та розвиненою демократичною системою. Положення цього документа спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевих органів влади в різних країнах Європи, вносячи важливий внесок у закладення основ Європи на основі принципів демократії та децентралізації. Слід зазначити, що за більш ніж півстолітню історію Ради Європи дана Хартія є одним з небагатьох документів, спрямованих на надання допомоги урядам країн-учасниць у виробленні спільних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує кожного учасника дотримуватися правових норм, що гарантують адміністративну, фінансову та політичну незалежність місцевих органів влади.

Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини.

Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування викладається мета Ради Європи і говориться, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною демократії. Як і в Європейській соціальній хартії, в документі підкреслюється важливість громадянських прав. У Преамбула містить концептуальні положення, що пояснюють, чому держави-члени Ради Європи прийняли цей документ, і їх ставлення до місцевої демократії. Тут, перш за все, необхідно виділити основні позиції держав-членів Ради Європи. Справа в тому, що місцеве самоврядування є однією з основ будь-якої демократичної системи. Вони також вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами є не тільки демократичним принципом, але і може здійснюватися безпосередньо на місцевому рівні. Також стверджується, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у побудову нової Європи, заснованої на принципах демократії і децентралізації [55, с. 82].

Перша частина пояснює суть демократичної концепції місцевого самоврядування, визначає сфери його можливостей, методи правового захисту, джерела засобів і механізми управління його діяльністю. Зокрема, за її словами, суть місцевого самоврядування полягає в здатності та праві населення керувати державними справами в рамках закону. У першій частині Хартії також йдеться, що справжня автономія неможлива без вільних виборів.

У другій частині вказується обсяг зобов'язань, які беруть на себе учасники.

Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад, а також відносини з регіонами, в яких діють інститути місцевої демократії.

«Місцеве самоврядування означає право і здатність органу місцевого самоврядування в рамках закону регулювати і керувати значною частиною державних справ під свою відповідальність в інтересах місцевих жителів» [72].

Таким чином, Хартія заснована на державній теорії місцевого самоврядування. Це пов'язано, перш за все, з тим, що місцеві органи влади повинні регулювати, тобто фактично виконувати значну частину своїх службових обов'язків. Точно так само, згідно зі статутом, основним суб'єктом місцевого самоврядування є не територіальна громада, а орган місцевого самоврядування.

Визначення місцевого самоврядування, викладене в Хартії, частково приймається статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., зокрема, щодо розуміння місцевого самоврядування як «права і реальної здатності» суб'єкта місцевого самоврядування вирішувати конкретні питання. Але таким суб'єктом в Україні є територіальна громада.

У ч. 2 ст. 3 Хартії встановлює перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які прямо або побічно здійснюють самоврядні територіальної громади. «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [72].

Аналізуючи дану статтю, можна зазначити, що в ній:

1) чітко простежується місцеве самоврядування та його залежність від суверенної державної влади: «Основна влада місцевого самоврядування встановлюється Конституцією або законом. Водночас це положення не виключає надання певних повноважень органам місцевого самоврядування відповідно до закону»;

2) самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування встановлюються в межах компетенції їх власної компетенції: «Орган місцевого самоврядування повинен володіти певною свободою дій для реалізації своєї власної ініціативи щодо будь-якого органу, що видає дозвіл»;

3) закріплено принципи оптимальної децентралізації та фактичного управління територією: «Здійснення державної влади, як правило, має багато в чому залежати від органів влади, найбільш близьких до громадян. Надання однієї з цих повноважень іншій установі потребує врахування обсягу та характеру завдання, а також вимог до ефективності та економії».

4) визначається обсяг повноважень органів місцевого самоврядування та причини їх обмеження і скасування: «Повноваження, що надаються органам місцевого самоврядування, як правило, повинні бути повними і винятковими. Вони можуть бути оскаржені або обмежені іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, встановлених законом».

5) передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень шляхом реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: «При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування можуть, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів».

Крім того, принципи місцевого самоврядування в кожній територіальній одиниці та автономія органів місцевого самоврядування завдяки правильним взаєминам між центром і місцем, синергії їх інтересів інтерпретуються, визнаються і закріплюються: «У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультиватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі» [72].

Стаття 5 цього документа закріплює принцип цілісності території, в якому діє місцеве самоврядування. За його словами, у разі зміни центральним урядом територіальних кордонів провінції проводяться консультації з

відповідним місцевим органом влади, і якщо це дозволено законом, вимога про те, щоб вона була вирішена шляхом референдуму, стандартизована [13, с. 20].

Європейська хартія місцевого самоврядування:

1) визначає право на реалізацію принципів свободи і незалежності місцевих органів влади при визначенні організаційної структури, що відповідає потребам місцевих органів влади; крім того, встановлюються вимоги до створення належних умов праці та професійного розвитку муніципальних службовців;

2) закріплює стандартні умови для здійснення повноважень виборними посадовими особами на місцевому рівні. Найбільш важливою з них є досить обов'язкова умова: «статус державних посадових осіб, обраних на місцевих виборах, повинен забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень».

3) міжнародні норми адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Установлено, що такий контроль:

а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;

б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.

4) регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування, що становить фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, і самостійно реалізовувати на цій основі місцеві інтереси, а також виконувати профільну функцію. Так, основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

а) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпорядження такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування;

б) відповідність цих фінансових коштів повноваженням органів місцевого самоврядування, наданих конституцією або законом.

в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;

г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до різноманіття завдань і функцій місцевої демократії;

г) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції;

д) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

е) самостійність органів місцевого самоврядування у використанні виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень співпрацюють і утворюють консорціум з іншими органами місцевого самоврядування в рамках закону, що становить спільний інтерес. Це дає їм можливість захищати і підтримувати свої спільні інтереси. Водночас надається право співпрацювати з місцевою владою інших держав.

По-перше, місцеві органи влади мають право при здійсненні своїх повноважень співпрацювати і, в рамках закону, створювати консорціум з іншими місцевими органами влади для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

По-друге, Хартія дає місцевим органам влади право бути членами асоціації для захисту і просування їх спільних інтересів, і в той же час бути

членами міжнародної асоціації місцевих органів влади, визнаної кожною державою.

По-третє, місцеві органи влади мають право співпрацювати з місцевими органами влади інших держав на умовах, передбачених законом. [6, с. 86].

Основними суб'єктами такої співпраці є міжнародні неурядові організації місцевої влади та органи місцевого самоврядування інших (іноземних) держав.

Необхідною передумовою для міжнародного співробітництва місцевих органів влади є підписання протоколу про наміри, угоди або угоди про співробітництво (партнерство, дружба і взаємодопомога, спільна діяльність тощо), в якому викладаються основні цілі та організаційно-правові форми спільного співробітництва.

Слід зазначити, що ці документи не є міжнародними угодами, а належать до місцевих нормативних актів, але укладаються між різними суб'єктами держави.

Міжнародне співробітництво місцевих органів влади багатогранне, воно вибудовує систему міжнародних відносин на місцевому та регіональному рівнях. Існує три рівня міжнародного співробітництва для місцевих органів влади.

Перший загальний рівень включає вивчення, розробку та впровадження реальних світових стандартів щодо формування, розвитку та функціонування систем місцевого самоврядування. Це завдання є порядком денним на державному рівні (при активному протекціонізмі місцевої демократії) і на рівні самої місцевої автономії, в її існуванні зацікавлена територіальна громада.

Другий рівень включає в себе обмін досвідом у галузі місцевого господарства та управлінні локально-регіональними процесами населених пунктів. Мова йдеться про глобальні норми і стандарти організаційно-управлінської діяльності, а також вивчення і впровадження кращих управлінських практик в даній області.

Третій рівень розкривається через різні зв'язки, включаючи формування і розвиток багатогранного та багаторівневого співробітництва між місцевими

органами влади, громадськими організаціями, бізнес-структурами, жителями відповідних адміністративних округів та іноземними партнерами. Важливу роль у їхній реалізації відіграють міжособистісні зв'язки [52, с. 128].

В цілому, основна частина Європейської хартії місцевого самоврядування (статті 1-11) регулює компетенцію та функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування і закріплює відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони необхідні для формування та функціонування системи місцевої демократії в сучасних демократичних державах.

Без визнання деякими державами цих норм, які є відповідними міжнародними стандартами, дуже важко говорити про загальний підхід європейських країн до формування і функціонування місцевих співтовариств та їх представницьких органів, закріплене в національному законодавстві та подальшої реалізації. Як одна з основ демократичного устрою, про гармонізацію їхнього національного.

Третя частина Європейської хартії місцевого самоврядування містить положення, що роз'яснюють деталі ратифікації, підписання та набрання чинності цим документом. Тобто процедура приєднання до Хартії дозволяє вибирати принципи, що застосовуються кожною державою. Очікується, що держава дотримуватиметься щонайменше 20 принципів. Принаймні 10 з обраних принципів повинні належати до основної групи. Процес вибору принципів, яких має дотримуватися держава, по суті, є побудовою національної моделі місцевого самоврядування [15, с. 82].

Процес приєднання до Хартії не є одноразовим актом офіційної ратифікації Парламентом країни. Вона повинна складатися як мінімум з декількох етапів. На першому - країна повинна чітко визначити бажання приєднатися до хартії, визначити категорії органів самоврядування, до яких застосовується хартія, і регіони, до яких вона не застосовується. У той же час відповідні парламентські структури та адміністративні органи (Адміністрація Президента, Кабінет міністрів, Міністерство закордонних справ і т. д.) повинні почати вивчення Хартії групою експертів з державного будівництва,

самоврядування, міжнародного права і міжнародного права та підготувати офіційний переклад цього документа.

На другому етапі – країна, як держава-член Ради Європи, повинна визначитись, коли вона приєднається до Хартії. У той же час готуються план дій і графік для найбільш повного поетапного впровадження зобов'язань Хартії в національні закони і практику.

Крім того, необхідно опублікувати текст Хартії в ЗМІ і довести її зміст до відома представників державних органів і громадян.

На третьому етапі повинні бути підготовлені конкретні редакційні та текстові пропозиції для реалізації національного законодавства відповідно до положень Європейської хартії [10, с. 72].

Ця робота повинна проводитися паралельно з ратифікацією Хартії, ратифікацією Верховною Радою та підготовкою документів про повідомлення Ради Європи.

На четвертому етапі - національне законодавство має бути змінено відповідно до зобов'язань, які держава несе при ратифікації.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування було підписано від імені України 20 жовтня 2011 році. Він був схвалений Парламентом тільки 2 вересня 2014 року. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування значно розширює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Обов'язкові форми підкупу або застосування сили або особистої участі в громадському житті місцевих органів влади. Підписання Додаткового протоколу, його впровадження в національне законодавство і практичне застосування викладених у ньому стандартів сприятимуть демократизації суспільства [72].

Рада Європи постійно стежить за дотриманням країнами-членами своїх зобов'язань. В цілому, найбільш перспективним напрямком дій з впровадження Хартії в українську модель місцевого самоврядування є реалізація більшості положень чинного внутрішнього законодавства в повсякденній роботі територіальної громади.

Фундаментальною причиною уповільнення, як через повну реалізацію Хартії, так і через формування ефективного місцевого самоврядування, є нерозвиненість громадянського суспільства в Україні в цілому і, зокрема, в кожному регіональному суспільстві. Спільноти діють, проявляються і впливають через громадські організації. Сукупність громадських організацій - це місцеве громадянське суспільство в кожному місті, селищі та селі, за допомогою форми прямої демократії. Форми прямої демократії в житті територіальних громад, як правило, рідко використовуються з ініціативи органів місцевого самоврядування. Наприклад, почати громадські слухання з питань, що стосуються міського розвитку (таким як будівництво та культивування міських річкових поясів, а також розвиток сімейної медицини) [4, с. 114].

Процес реформування місцевого самоврядування та подальше зміцнення організаційно-правових засад місцевого самоврядування має здійснюватися з урахуванням:

- 1) комплексного підходу до предмету законодавчого регулювання;
- 2) послідовності і узгодженості законотворчої діяльності;
- 3) апробації законотворчих розробок на практиці, їх погодження з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями;
- 4) необхідного фінансового обґрунтування законопроектів;
- 5) постійного наукового моніторингу, підтримка та дослідження законодавчого прогресу, здійснення законодавчої держави та законодавчих експериментів у галузі місцевого самоврядування [27, с. 149].

Дослідження відповідності місцевого самоврядування демократичним європейським традиціям виявило такі особливості:

- 1) відсутність законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в частині чіткого поділу повноважень між місцевими адміністративними органами та органами місцевого самоврядування;

2) велика кількість делегованих повноважень і недосконалість їх посад позбавляють органи місцевого самоврядування фінансової, організаційної та правової незалежності;

3) здійснення адміністративних реформ на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;

4) відсутність прозорих процедур вирішення спорів та конфліктних ситуацій на місцевому та регіональному рівнях, в основному в судовому порядку;

5) невиконання у повному обсязі положень Європейської хартії місцевого самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, громадян.

Законопроект про розвиток системи місцевого самоврядування повинен враховувати ці особливості, і при їх прийнятті рекомендується представити на міжнародну експертизу, яка допоможе наблизити українське законодавство до європейських стандартів.

У зв'язку з тим, що сьогодні в Україні йде реалізація масштабних реформ місцевого самоврядування, однією з його головних цілей є децентралізація і деконцентрація влади, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх і благополучних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами; наприклад, реформа адміністративно-територіальної устрою країни.

3.2. Аналіз впливу європейського досвіду децентралізації і розвитку місцевого самоврядування

Сьогодні велика увага приділяється вивченню досвіду реформування місцевого самоврядування та законодавчого забезпечення територіальних

організацій влади в країнах, які близькі до реалій України в політичному, економічному, правовому, географічному, демографічному, соціальному, культурному та іншими умовами близькі до українських реалій. Крім того, особливої уваги заслуговує практика європейських країн, які впроваджують традиційні децентралізовані системи.

Аналіз висновків Інституту Відкритого Суспільства країн Європи показує, що в ході реалізації реформ децентралізації урядам цих країн було приділено велику увагу приділялась таким компонентам, як:

- 1) структура місцевих органів влади та законодавча, конституційна база;
- 2) місцева політика, методи прийняття рішень та внутрішня організація;
- 3) механізми надання послуг та управління місцевими органами влади;
- 4) управління фінансами та фінансові питання;
- 5) ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи державного управління в країнах Європи заснований на принципах «від системи місцевого самоврядування до системи місцевого самоврядування» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства».

При здійсненні децентралізації європейські держави зіткнулися з проблемою деякого поліпшення адміністративно-територіальних організацій, але вони використовували різні підходи для її вирішення. Таким чином, деякі з них провели відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, в той час як інші лише частково змінили свої конкретні елементи або взагалі не внесли жодних змін. Багато європейських держав, націлених на децентралізацію або автономізацію громад, характеризувалися відсутністю достатніх територіальних, демографічних і матеріальних ресурсів для місцевих органів влади для надання відповідних державних послуг і підтримки сучасних громад, тому багато адміністративних реформ в таких країнах починалися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління [7, с. 99].

В останні роки в країнах, що розвиваються, спостерігається «хвиля децентралізації». У Польщі цей процес зайняв майже 10 років. Угорщина - 10 місяців було достатньо. Східна Німеччина - 10 тижнів, Чехословаччина - 10 днів «оксамитової революції».

Після політичних потрясінь 1989 і 1990 років всі країни з перехідною економікою, хоча і з різною інтенсивністю, почали трансформувати адміністративні, економічні та інші системи. Фактично, сам «перехідний період» - це процес переходу від централізовано-контрольованої командної економіки до напрямку створення політично, економічно та адміністративно децентралізованої структури [69, с. 61].

Місцеве самоврядування, важлива риса демократії в будь-якій державі, має певну форму в кожному з них. Саме через місцеве самоврядування ми можемо найбільш повно реалізувати ідею вирішення проблеми взаємодії між окремими особами, територіальними громадами та державними органами і безпосереднього здійснення влади людьми. Без координації їхньої діяльності неможливо вирішити завдання, які постають перед органами місцевого самоврядування.

Важливою складовою процесу децентралізації є територіальна організація нижнього рівня (громад). Так, Закон Італійської Республіки про структуру місцевого самоврядування, прийнятий 1990 року, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративних районних одиниць і ліквідацію невеликих одиниць, які не володіють достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [10, с. 133]. Згідно з законом, в Італії може бути створена нова комуна з населенням не менше 10 000 осіб, а в провінції - не менше 200 000 жителів. Закон також передбачав фінансові стимули для об'єднання комун з населенням менш ніж 5000 осіб для подальшого об'єднання або приєднання до більшої комуни.

Водночас впровадження децентралізації у Франції відбулося без зміни карти адміністративного поділу. Нинішня адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом

різних факторів. З другої половини ХХ століття у Франції почався і триває донині процес децентралізації влади, але існуюча територіальна структура зберігає традиції, закладені в ХVІІІ столітті. Реформа в основному стосувалася зміни статусу територіальних утворень, їх часткової інтеграції.

Генеральна Комісія з територіальної нерівності є організацією, створеною з метою національного планування землекористування після війни, і зараз також відповідає за політику розвитку французьких поселень, сприяючи рівному розвитку території, включаючи найбільш відсталі сільські та міські райони [41, с. 86].

Якщо існує досить багато невеликих комун, то ясно, що здійснення управлінських повноважень в деяких областях вимагає співпраці між ними. Тому муніципальні асоціації дуже поширені у Франції. Незважаючи на відсутність офіційних представників уряду в комуні, крім досить широких можливостей комуни з вирішення важливих проблем регіону, у Франції існує система досить суворого контролю за діяльністю комуни. Уряд через своїх представників (префекта та супрефекта) може призупинити виконання рішень міської ради, якщо вони не відповідають закону [63, с. 36].

Протягом багатьох років Франція обговорювала ліквідацію невеликих і не дуже ефективних місцевих комун, іноді всього з кількома десятками людей. Однак державна політика в цьому питанні дуже виважена і жодною мірою не радикальна. Основне рішення про ліквідацію або злиття невеликих місцевих громад досі не прийнято. Замість цього закон створює можливості для співпраці різних форм громад, створення цих асоціацій для здійснення певних повноважень і реалізації певних економічних і соціальних проектів.

Таким чином, Закон про об'єднання та інтеграцію громад від 16 червня 1971 року передбачав можливість консолідації громад та формування спільної організації місцевого самоврядування. З цього питання обов'язково проведення консультативного опитування громад з цього питання, яке проводиться за ініціативою як місцевих, так і провінційних органів влади. Закон від 12 липня

1999 року передбачає додаткову державну фінансову підтримку комунам, об'єднаним з іншими комунами [29, с. 36]. Однак зміни у французькій адміністративній системі, як і раніше, залишалися одними з найбільш фрагментованих в Європі.

Наявність значної кількості комун у Франції обумовлено історичними, географічними, економічними та іншими причинами. У ході реформи децентралізації найбільш важливі повноваження були передані адміністрації на цьому рівні, яка забезпечувала засоби до існування жителів територіальних груп і комун (різні соціальні служби, реєстрація актів цивільного стану, місцева поліція, мережі автомобільних доріг комун, початкові школи, освітні та культурні заходи, повноваження в галузі міського та земельного планування тощо).

Держава також надала ресурси, необхідні для виконання цих функцій (місцеві податки, державні субсидії тощо). Однак фактична реалізація цих завдань показує безліч проблем і труднощів, що призводить до дискусій про життєздатність невеликих місцевих громад. Так, правовий статус всіх комун однаковий, але можливість здійснювати свою владу на одному і тому ж високому рівні різна. З 36 565 французьких комун 27 794 (близько 80%) мають менше 1000 жителів. Водночас населення 98% комун становить менш 10 тисяч осіб [19, с. 58].

Зрозуміло, що ресурси обмежені через невеликі розміри території і невеликого населення окремих комун, а отже, і можливості належним чином здійснювати автономію без підтримки (особливо фінансової) з боку держави. Замість цього активні міські центри мають достатню кількість ресурсів і ефективну систему управління та автономні в управлінні районами, формально і практично ввірені їм [16, с. 123].

Невеликі села не мають ресурсів або інфраструктури, необхідних для надання суспільних послуг, які повинна надавати комуна залежно від її функціонального призначення. Ця проблема вирішується двома способами: по-перше полягає в тому, що широкий спектр послуг населенню невеликих сіл

надають інші типи громад, використовуючи їх власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітні та культурні заклади тощо). По-друге, центральний уряд надає фінансову допомогу невеликим сільським комунам через механізми фінансового регулювання.

Питання про інтеграцію французької комуни піднімалося багато разів, але ніяких фундаментальних заходів прийнято не було. Замість цього уряд вжив різних заходів щодо розвитку співробітництва між громадами, наприклад, за допомогою фінансової підтримки. В результаті у Франції стало створюватися «комуни комун». Такі утворення мали різні форми і правовий статус, це вимагало певного ступеня уніфікації.

Щоб прояснити важливість і значний інтерес французів до здійснення процесу децентралізації, варто підкреслити на третьому акті децентралізації, а саме Законі NOTRe (Закон «Про новий територіальний устрій» Республіки від 7 серпня 2015 р.), в основу якого закладено:

- 1) зміцнення міжмуніципальних зв'язків;
- 2) скасування положення про загальну компетенцію регіонів і департаментів;
- 3) розмежування повноважень;
- 4) переорієнтацію департаментів на територіальну та соціальну солідарність;
- 5) надання регіонам більш широкими повноваженнями і функціями в галузях регіонального економічного розвитку та планування землекористування [2, с. 12].

Зміцнення процесу децентралізації у Франції буде включати оновлення громадської діяльності, включаючи важливі нематеріальні заходи, і нові форми втручання для вирішення місцевих проблем шляхом забезпечення довгострокової підтримки підзвітності, узгодженості, інтеграції, регулювання, реагування на загрози і ноу-хау щодо реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію на ринку.

Данія - єдина держава з давніми традиціями самоуправління. У сучасній Данії місцева та регіональна влада продовжують відігравати важливу роль у державі. Це положення, прийняте в 1953 році, викладено в 82 чинній Конституції Данії. У пункті говориться, що місцеві органи влади мають право самостійно вирішувати місцеві питання під контролем держави [42, с. 97].

Однак масштабні реформи з децентралізації Данії були проведені тільки в період з 2004 по 2007 рік. Ця трансформація вплинула на адміністративно-територіального поділу країни, управління та перерозподіл повноважень між різними органами влади. В результаті так званої «структурної реформи» округ був розпущений, було створено 5 регіонів, кількість муніципалітетів скоротилася з 271 до 98.

Що стосується державних установ, то сьогодні в Данії існує 3 рівня управління: центральний, регіональний і муніципальний. До 2007 року територіальна організація Данії складалася зі штатів, округів і муніципалітетів. Реформи також змінили поділ влади між центральними та місцевими органами влади.

Кожен рівень влади має певні повноваження. Центральний уряд має спільні законодавчі повноваження в таких областях, як поліція, оборона, судова система, дипломатія і допомога з метою розвитку. Крім того, центральний уряд відповідає за середню та професійну освіту (технічна та вища освіта, наукові дослідження, торгівлю, промислові субсидії, відпустку через хворобу, допомогу на дітей, пенсії за старості, страхування з безробіття та трудову інспекцію, деякі культурні заходи). Центральний уряд також бере участь у державних податкових службах; контролює якість продуктів харчування. Регіони та муніципалітети надають основну частину державних послуг, які безпосередньо спрямовані на задоволення різноманітних потреб громадян громадян [42, с. 99]. До повноважень регіональної адміністрації входить відповідальність за громадську охорону здоров'я; регіональний розвиток; навколишнє середовище; туризм; освіта; культура; планування; конкретне соціальне забезпечення; спеціальна освіта; транспорт. На місцевому рівні датські муніципалітети несуть

відповідальність за: політику в галузі зайнятості (місцевий центр зайнятості); соціальне забезпечення (соціальне забезпечення); догляд за дітьми та літніми людьми; освіта; охорона здоров'я; інтеграцію іммігрантів та їхню мовну освіту; цивільний захист; навколишнє середовище; планування; туризм; транспорт; культура і спорт.

В Іспанії існують різні форми автономії та управління, які є досить ситуативними (історично безпрецедентними) в муніципалітетах, містах, провінціях і автономних регіонах. Це пов'язано з тим, що Іспанія є країною етнічних груп історично сформованих регіонів і має особливе значення в структурі самоврядування [36, с. 60]. Такий підхід може мати велике значення для України, якщо вона повернеться до широкого обговорення адміністративної реформи, конституційної реформи, регіоналізації та політичної децентралізації.

Нині Іспанія, як і Україна, продовжує шукати самостійну роль на міжнародній арені, зберігаючи при цьому своє геополітичне європейське спрямування через членство в Європейському Союзі та шляхом об'єднання на власних умовах з НАТО. Інші основні зовнішньо-політичні цілі Іспанії полягають у відновленні суверенітету Іспанії в Гібралтарі, збереженні анклавів Північної Африки в Сеуті та Мелільї та впливової ролі Іспанії в Латинській Америці. Також на сьогодні актуальними для Іспанії є боротьба із корупцією регіональних та центральних чиновників, Каталонський сепаратизм. У колі цієї проблематики вивчення досвіду Іспанії може бути корисним під час розробки та прийняття рішень щодо вирішення нагальних питань розвитку самоврядування в Україні.

Система оподаткування в Іспанії має змішаний та складно регульований характер, відповідає державній будові загалом і налає податкові можливості всім ланкам управління-самоуправління у цілому, від муніципалітету до національного уряду. Відомо, що 80-90% податків повертаються місцевій владі в Іспанії, що свідчить про складно-ступеневу систему оподаткування в цій

країні включно із наділенням грантів та вирівнюванням відставання деяких більш бідних територій.

У податковому сенсі система оподаткування в Іспанії є цікавим прикладом функціонування системи асиметричної децентралізації з досить регіоналізованими територіями.

Унітарна парламентська республіка Словаччина, сусідня з Україною країна, з 1 травня 2004 р. є повноправним членом Європейського Союзу. На сьогодні Словаччина має дворівневу систему адміністративно-територіального поділу, яку складають вісім країв та 79 округів. Крім того, існує поділ на територіальні самоврядні одиниці: вісім самоврядних країв, чії межі збігаються з межами країв, та населені пункти – села та міста. Реформування місцевого самоврядування Словаччини було довгим і проблематичним, адже проект не мав підтримки більшості представників політичних сил країни. Тому уряд Словаччини виявив ініціативу в здійсненні реформи системи державного управління.

Він першим розробив концепцію цієї реформи і був затверджений на конференції 2000 року. Уряд не представив концепцію Народної Ради Словаччини, оскільки не був упевнений, чи підтримають її опозиція і деякі партнери по коаліції. Тому уряд відповідав за реформу [18, с. 72], яка ґрунтувалася на трьох елементах комплексної модернізації адміністрації:

1) по-перше, децентралізація, яка включає в себе передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Також були задумані принципи децентралізації фінансів, підготовки до системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі, транспорті;

2) по-друге, територіальна реформа, в результаті був створений другий рівень місцевого самоврядування, вирішена проблема організації або об'єднання невеликих населених пунктів;

3) по-третє, адміністративна реформа, яка передбачає реорганізацію адміністрації шляхом вдосконалення виборчої системи місцевих органів влади

та визначення відповідних механізмів на основі законодавчих та керівних принципів виконавчої влади Європейського союзу [68, с.110].

Ця концепція стала основою для політичної угоди між партіями правлячої коаліції, представниками місцевого самоврядування та громадських об'єднань. У 2001 році розбіжності між членами правлячої коаліції парламенту щодо концепції територіальної реформи в Словаччині практично розділили уряд. А після виборів 2002 року знову сформований уряд почав процес децентралізації. Етапи реформи проходили таким чином:

1) 1998 р. - уряд Словаччини затверджує Концепцію децентралізації. Це стало базовим документом, на підставі якого здійснюється та здійснюється перерозподіл повноважень, обов'язків та бюджетних коштів між державами, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня;

2) 2002 р. – на основі концепції реформування державного управління було запроваджено другий виборний рівень територіального самоврядування; у грудні Народна Рада Словаччини прийняла програмну заяву уряду щодо реформ місцевого самоврядування у напрямку децентралізації державної влади;

3) 2003-2004 рр. - затверджено «Проект подальшого впровадження децентралізації державної влади». У травні 2003 р. парламент Словаччини схвалив «Проект децентралізації державної влади в 2003-2006 роках». Це стало основою для підготовки та реалізації відповідних законів. Близько 400 повноважень центрального уряду були передані населеним пунктам на місцевому рівні і територіальним одиницям на вищому рівні. З 1 січня 2005 р. була введена нова система фінансування місцевого самоврядування, тобто фіскальна децентралізація.

Швеція, як і інші країни регіону, не уникла необхідності реформи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування здійснювалося на декількох етапах свого розвитку. Кожен з них пройшов чергову реформу системи адміністративних округів, в результаті якої місцеве самоврядування

наблизилося до народу, і це забезпечило гідний рівень життя для всіх громадян країни.

У перші дні існування країни налічувалося понад 2000 комун з невеликим населенням. Їм не вистачало фінансових ресурсів, і вони не могли ефективно реагувати на виклики свого часу. Тому були прийняті поправки до закону, в результаті яких кількість комун скоротилася.

На додаток до змін у територіальній структурі були здійснені й інші реформи. Зокрема, з 1970-х років відбувся перехід від самоврядування, яке демонструє ознаки прямої демократії, до сучасної системи функціонального представництва. Перш за все, реформа була орієнтована на британський досвід, для якого характерні державні відносини з широкою автономією між рівнями влади, впровадження ринкових відносин у сфері державних послуг і т. д. [65, с. 70].

Тоді Швеція змогла знайти оптимальну модель розвитку, за якої місцева влада могла б проводити спільну державну політику і забезпечувати національні та місцеві інтереси, не обмежуючи місцеві ініціативи і не здійснюючи ефективного місцевого самоврядування в населених пунктах.

Конституція Словацької Республіки, прийнята в 1992 році, визначає громаду як основу територіального самоврядування. Загалом місцеве самоврядування складається з громад і територіальних одиниць більш високого рівня (стаття 64).

Згідно зі статтею 65, адміністративні одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами, які самостійно ведуть господарство з особистим майном та власними фінансовими коштами. Також Конституція визначає право людей на об'єднання з іншими громадами для забезпечення спільних інтересів; аналогічне право надано і територіальним одиницям більш високого рівня (ст. 66) [65, с. 71].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у Словаччині налічувалося близько 3000 населених пунктів (міст і сіл), було створено 8 країв, які діляться на 79 округів. Округ складається з 2891 громади, 130 з яких є

міськими, а решта - провінційними громадами. Останні, в свою чергу, формуються з кадастрових районів.

Територіальне самоврядування Словаччини здійснюється на зборах громад, місцевих референдумах, у громадських об'єднаннях (представники громад і старости громади) або на більш високих рівнях асоціацій територіальних одиниць. Зобов'язання та обмеження у здійсненні територіального самоврядування також можуть регулюватися міжнародними договорами [59, с. 160].

Держава може втручатися в діяльність громади тільки в порядку, встановленому законом. Що стосується поділу повноважень між місцевими та центральними органами влади, то за останнім слідує функції макроекономічної та грошово-кредитної політики, митних операцій, митниці, вищої освіти, внутрішньої безпеки, оборони, пожежної безпеки, судової системи, функціонування транснаціональних магістралей (автобани та дороги першого класу), аеропорт, охорона навколишнього середовища.

Унікальні функції місцевого самоврядування включають в себе: місцеві комунікації, громадський транспорт, житло, збір місцевих податків і зборів, водопостачання та забезпечення роботи водоканалу, місцеву поліцію, клініки та деякі спеціалізовані лікарні, заклади культури, дитячі садки та позашкільні установи, комунальні відходи, благоустрій та догляд, чистота навколишнього середовища, розвиток населеного пункту тощо.

Як правило, муніципалітети виконують свої функції самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при його реалізації. Влада держави може впливати на органи місцевого самоврядування тільки шляхом прийняття законодавчих актів. Це пов'язано з відсутністю впливових адміністративних коштів у його повноваженнях. Слід зазначити, що муніципалітети можуть спільно виконувати певні функції. Як правило, це відноситься до великих інфраструктурних проектів, таких як управління водними ресурсами, утилізація відходів і технічне обслуговування.

На думку експертів, найбільш успішною була реформа Словаччини з децентралізації бюджетної системи. Відтоді 70% муніципальних доходів і витрат були засновані на власних ресурсах, а інша частина спрямована на субсидії з державного бюджету. Так, згідно з чинними стандартами, 70,3% податку на доходи фізичних осіб буде перераховано місцевому самоврядуванню, 23,5% залишиться в бюджеті вищої територіальної одиниці, і тільки 6,2% буде направлено в державну казну.

Словаччиною була обрана так звана «роздільна модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Важливим принципом побудови цієї моделі є високий ступінь автономії різних її частин, їх фінансова самодостатність, відсутність підлеглості між ними і максимальна децентралізація влади та відповідальності.

Правове регулювання функцій і повноважень місцевого самоврядування в більшості зарубіжних країн засноване на принципі взаємодоповнюваності, який визнаний на європейському рівні. Його поява пов'язана з формуванням концепції управління - в єдиній системі управління місцеві органи влади, місцеві інтереси, органи місцевого самоврядування, як правило, не протиставляються державі, а інтегровані в єдиний механізм управління, призначений для комплексних рішень, з якими стикається все суспільство у цілому.

Однак через нерівність умов (ресурсів) місцева влада на одному і тому ж рівні не може рівною мірою гарантувати, що відповідні проблеми будуть вирішені. Потенціал місцевих органів влади в європейських країнах показує, що принцип взаємодоповнюваності, що місцеві спільноти можуть реалізувати потенціал, захищений державою, тільки шляхом створення механізму перерозподілу бюджетних коштів [34, с. 15].

ВИСНОВКИ

Децентралізація - це передача повноважень і бюджетних доходів від державних установ до органів місцевого самоврядування.

Мета реформи місцевого самоврядування полягає, перш за все, в тому, щоб забезпечити за свій рахунок можливість вирішення ключових місцевих проблем. Йдеться про те, щоб надати більше ресурсів територіальній громаді та мобілізувати їхні внутрішні резерви.

З вищесказаного ми можемо зробити висновок, що децентралізація відкриває великі можливості для самостійного забезпечення самоврядування в місцевому житті, такі як розширення ролі громадян, вплив на прийняття і здійснення прийняття рішень для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Вивчення цього питання потребує уточнення та деталізації механізмів забезпечення послуг місцевих органів влади територіальним громадам, їх класифікації та ефективного функціонування на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що зміни пов'язані з багатьма проблемами і ризиками, які необхідно подолати для досягнення бажаного результату.

Тому результатом реформи децентралізації влади в Україні має стати формування нової моделі демократичного управління, спрямованої на збільшення влади територіальної громади, незважаючи на труднощі, що виникають у процесі її реалізації. Впровадження децентралізації сприятиме зміцненню державної демократії та формуванню громадянського суспільства.

В результаті реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування має стати єдина територіальні громади, які сформовані добровільно відповідно до встановленої законом процедури з автономним органом, в тому числі виконавчими органами рад.

Реформи повинні допомогти поліпшити життя українського народу і побудувати правову, сучасну, ефективну і конкурентоспроможну державу.

В багатьох країнах потреба в децентралізації виникла у зв'язку із широкими процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Оскільки реформи в різних країнах розвиваються і протікають по-різному, проте в їх основі лежить єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами.

Таким чином, Україні варто врахувати наступні рекомендації щодо практичного розв'язання проблемних питань, які покращать управління на місцевому рівні:

1) Нормативно-правова база має гарантувати місцевим органам влади, їх фінансово-фіскальним структурам право передачі визначених функцій і встановити відповідальність за їх виконання або надання публічних послуг.

2) З метою ухвалення прозорих рішень, територіальні громади повинні бути поінформовані про вартість послуг, можливі альтернативні варіанти їх надання, наявні ресурси і джерела надходження.

3) Запровадження механізмів, за допомогою яких місцеві жителі можуть висловити своє ставлення щодо визначених політиками пріоритетів і шляхів їх досягнення (систематично і об'єктивно здійснювати моніторинг динаміки результатів і наслідків впроваджуваних програм децентралізації тощо). Це стимулює і залучує громадян до процесу ухвалення рішень.

4) Відповідальність, яка базується на публічному і зрозумілому інформуванні населення, що з одного боку, створює можливість громадянам дієво реагувати на продуктивність і контролювати досягнення визначених місцевими органами влади цілей, а з іншого – стимулює місцевих політиків і посадових осіб бути «ближче до народу».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [авт.-уклад. Г.Райт та ін.; пер. В. Івашко.]. – К.: Основи, 1996. – С. 27.
2. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України / І. Архипенко // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2018. - № 4. - С. 7-15.
3. Бабич В. А. Адміністративно-правове регулювання децентралізації місцевого самоврядування в Україні / В. А. Бабич, В. О. Сидорчук // Молодий вчений. - 2017. - № 3. - С. 533-536.
4. Бабінова О.О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід / О.О. Бабінова. – К.: Фенікс, 2011. – 268 с.
5. Баранчиков В. А. Муніципальне право / В. А. Баранчиков // Закон і право. – 2000. – № 2. – С. 380-383.
6. Бейко О. В. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. / Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
8. Бородіна О. А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства / О. А. Бородіна // Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія : Економічні науки. - 2015. - № 29. - С. 145-153.
9. Бутурлакiна Т. О. Фiнансова децентралiзацiя як фактор економiчного зростання рeгiонiв /Т. О. Бутурлакiна, В. Т. Мiнкович // Наук. вiсн. Ужгород, ун-ту. Сер. : «Економiка». – 2010.-№ 31 [Електронний ресурс].

- Режим доступу : www.nbuuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekoii/2010_31/statti/4_8.htm.
10. Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии / Т. А. Васильева // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133.
 11. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
 12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун. – 2001. – 1440 с
 13. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід / В. О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2014. - Вип. 28. - С. 12-22.
 14. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : [монографія] / Ворона П. В. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – 184 с.
 15. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2012. – 341 с.
 16. Гавриленко А. С. Децентралізація влади: компаративістський аналіз зарубіжного досвіду / А. С. Гавриленко, Я. О. Костенок // Формування ринкових відносин в Україні. - 2015. - № 10. - С. 121-124.
 17. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України / Ю. Ганущак. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. – с. 5-42.
 18. Гарнець О. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / [О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук]; Швейцарсько-український проект 6 «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «СофіяА», 2013. – 160 с.
 19. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи / В. І. Гладій // Грані. – 2015. – № 12(1). – С. 57-63. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12.

20. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / [Г. С. Одинцова, Г.І.Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., Г. С. Одинцової]. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
21. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським [Електронний ресурс] // Незалежний інформаційно-аналітичний ресурс «Диалог.UA». – 2005. – Режим доступу : http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735.
22. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
23. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Протокол від 16 листоп. 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664- VII від 02 вересня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b49.
24. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.
25. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.
26. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 452/97-ВР від 15.07.97 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
27. Заблоцький В. В. Ціннісні конструкти Європейської хартії місцевого самоврядування та політико-ментальні чинники їх імплементації в українських умовах / В. В. Заблоцький // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. - 2013. - № 2. - С. 146-151.

28. Зібарев Л. В. Європейська Хартія місцевого самоврядування про матеріальне забезпечення самоврядованих інституцій / Л. В. Зібарев // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. - 2011. - № 1. - С. 60-66.
29. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2014. - № 4. - С. 35-40.
30. Корнієнко М. С. Місцеве самоврядування / М. С. Корнієнко. – К. : Наукова думка, 2007. – 285 с.
31. Коротич О. Б. Комплексний державний механізм управління регіональним розвитком України / О. Б. Коротич // Дні науки. – 2008 : зб. тез доп., 23–24 жовтн. 2008 р. : у 3 т. / ред. кол. В. М. Огаренко [та ін.] ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – Т. 2. – С. 32–33.
32. Кравченко В. Питання дотримання принципів європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні / В. Кравченко // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. - 2018. - № 1. - С. 51-54.
33. Кравченко В. В. Питання забезпечення відповідності законодавства України про місцеве самоврядування принципам Європейської хартії місцевого самоврядування / В. В. Кравченко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. - 2012. - Вип. 1. - С. 72-81.
34. Кругляк Д. Значення ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у реформуванні муніципальної системи в Україні / Д. Кругляк // Європейські історичні студії. - 2016. - № 4. - С. 6-18.
35. Крусян А. Конституція України діє, конституційна реформа триває (децентралізація публічної влади як напрям сучасного етапу конституційної реформи в Україні) / А. Крусян // Юридичний вісник. - 2015. - № 3. - С. 113-120.

36. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади: досвід Іспанії щодо адміністративно-територіального поділу / Ю. Ю. Курілов. // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2017. - № 2. – С. 158-165.
37. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01/ А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 194 с.
38. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01. / К. О. Линьов – Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. – К., 2001. – 20 с.
39. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських / О. Лисенко // Право України. – 2009. – № 4. – С. 132–139.
40. Любченко П. М. Муніципальне право України : навчальний посібник / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 497 с.
41. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. Маєв // Актуальні проблеми державного управління. - 2012. - Вип. 3. - С. 85-88.
42. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України / К. В. Мануїлова // Інвестиції: практика та досвід. - 2015. - № 15. - С. 96-99.
43. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.
44. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.
45. Моніторинг територіального розвитку: досвід Великобританії / Нижник Н., Ігнатенко О., Тимків В., Кошманюк П. // Вісник Української академії

- державного управління при Президентіві України. – 2003. – № 3. – С. 356–361.
46. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
47. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України // М. Орзіх / Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1993. – Вип. 1-2. – С. 64.
48. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=441934>.
49. Пак Н. Т. Централізація і децентралізація влади в Україні: сучасні виклики / Н. Т. Пак // Причорноморські економічні студії. - 2019. - № 38(1). - С. 132-139.
50. Пахомов І.В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // І.В. Пахомов / Право України. – 1997. – №12. – С. 18-19.
51. Плющ Р. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К. : Рідна мова, 2016. – 744 с.
52. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
53. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (редакція на 01 січня 2017 р. підстава 1774-19) / <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2>.
54. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
55. Пухтинський М. О. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / Науково-

- практичний посібник / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : «Крамар», 2003. – 400 с.
56. Регіональна політика в країнах Європи / [за ред. С. Максименка]. – К., 2000. – 69 с.
57. Регульський Є. Лекція «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів» [Електронний ресурс] / Єжи Регульський. – Режим доступу : http://society.lb.ua/life/2014/07/15/272846_lektsiya.html.
58. Рівіс М. На сьогодні для нас важливим є досвід Словаччини у проведенні реформ місцевого самоврядування, що наближає Україну до інтеграційних процесів [Електронний ресурс] / Михайло Рівіс // Офіційний сайт видання «Час Закарпаття». – Режим доступу : <http://chasz.com.ua/news/24191>.
59. Ровинська К. І. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні / К. І. Ровинська. // Державне будівництво. - 2013. - № 1. – С. 157-169.
60. Романенко О. Р. Фінанси : [підручник] / О. Р. Романенко. – К. : Центр навчальної літератури. – 2003. – 312 с.
61. Романюк В. Оценка эффективности децентрализации государственного управления / В. Романюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.romanyuk.com/>.
62. Романюк В. Формы и методы децентрализации / В. Романюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.romanyuk.com/>.
63. Сметанин Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р. В. Сметанин // дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.04 / Р. В. Сметанин. – Д., 2010. – 177 с.
64. Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні (аналітичне дослідження) // Центр політико-правових реформ швейцарська агенція з розвитку та співробітництва. – К., 2008. – 54 с.

65. Сухенко В. В. Досвід децентралізації влади в Швеції : уроки для України / В. В. Сухенко // Управління суспільним розвитком. – 2016. - № 3. – С. 69-75.
66. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / В. Е. Теліпко, С. А. Панасюк. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 400 с.
67. Ткач Д. І. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій [Текст] / Д. І. Ткач. – К.: МАУП, 2004. – С.6-8.
68. Фоміна Д. С. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року та інших міжнародно-правових актів щодо правової організації місцевого самоврядування / Д. С. Фоміна // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. - 2013. - № 214. - С. 109-113.
69. Черкасов О. М. Децентралізація влади: польські уроки для України / О. М. Черкасов, О. В. Радченко. // Державне будівництво. - 2007. - № 1(2). – С. 58-65.
70. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. Б. Чернописький ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. - Харків, 2018. - 23 с.
71. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6. – 2004 с.

Нормативно-правові акти:

72. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 року // Відомості Верховної Ради України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

73. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
74. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
75. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508-VII від 17 червня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
76. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-VIII від 05 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
77. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
78. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України № 320-VIII від 09 квітня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 236.
79. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України № 1923-VIII від 14 березня 2017 року // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 17. – Ст. 203.
80. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : Закон України № 2379-VIII від 03 квітня 2018 року // Відомості Верховної Ради України. – 2018. – № 20. – Ст. 190.

81. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-2014-р від 01 квітня 2014 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
82. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року // Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
83. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України № 2217а від 01 липня 2015 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
84. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Протокол від 16 листопада 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664- VII від 02 вересня 2014 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b49
85. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Протокол від 16 листопада 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664- VII від 02 вересня 2014 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b49