

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____
(підпис)

Г. В. Лаврик
(ініціали, прізвище)

«__»_____2021 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»

Виконавець роботи: Акулова Катерина Олександрівна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Солдатенко Оксана Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент: Ворона Петро Васильович

(підпис, дата)

Полтава 2021

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки

«Полтавський університет економіки і торгівлі»

08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Затверджую

Завідувач кафедри

_____ Г.В. Лаврик

(підпис, ініціали та прізвище)

«_____» _____ 2021 р.

***ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ***

**на тему «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

**студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Акуловою Катериною Олександрівною

Затверджена наказом ректора № 52а-Н від «25» лютого 2021 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.03.21 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.03.21 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.10.21 р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.11.21 р.	

Дата видачі завдання «__» _____ 2021 р.

Студентка _____

(підпис)

Науковий керівник _____ д.ю.н., проф. Солдатенко О.В.

(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____

(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від «__» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____

(підпис)

(ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи, виконаної студенткою
Акуловою Катериною Олександрівною**

**спеціальності 281м2 «Публічне управління та адміністрування» освітня
програма «Публічне адміністрування»**

**освітнього ступеня магістр
на тему «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1	Зміст (до 60 балів)	
2	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

_____	_____
(підпис)	(ініціали, прізвище)
_____	_____
(підпис)	(ініціали, прізвище)
_____	_____
(підпис)	(ініціали, прізвище)
_____	_____
(підпис)	(ініціали, прізвище)
_____	_____
(підпис)	(ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від « _____ » _____ 20.. р.

Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Тема обраного дослідження – «Децентралізація та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування».

Мета дослідження полягає у здійсненні різнобічного аналізу сутності системи органів місцевого самоврядування, отримання теоретичних даних щодо історичних етапів розвитку місцевого самоврядування, опрацювання механізму децентралізації, виявлення основних напрямів руху цієї системи в нашій державі, опрацювання сучасного стану законодавчої бази. Окремою метою роботи є спроба виокремити наявні проблемні аспекти і запропонувати шляхи їх вирішення.

Об'єктом аналізу є сукупність суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Предметом роботи є децентралізація та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Під час виконання поставлених завдань роботи автором використано ряд методів дослідження. Так, метод аналітичного підходу дозволив виявити базові елементи системи місцевого самоврядування, об'єднати в окремі групи функції органів та дослідити проблемні аспекти безпосередньої реалізації самоврядування на місцях. Гносеологічний та метод історичного підходу дозволили дослідити місцеве самоврядування в ретроспективі, виокремити періоди становлення, розвитку та чинники, які впливали на органи місцевого самоврядування на різних історичних етапах. Методом порівняльно-правового аналізу було проаналізовано досвід запровадження самоврядування у різних країнах та досліджено аспекти, що можуть бути використані в українських реаліях.

За допомогою системно-структурного підходу здійснювався аналіз органів місцевого самоврядування, їх функцій та повноважень, а також було виокремлено окрему структуру цих органів.

Внаслідок використання поліінституціонального підходу були проаналізовані окремі питання діяльності органів місцевого самоврядування у призмі судової правотворчості, у тому числі позицій Верховного Суду щодо категорій «бездіяльність суб'єкта владних повноважень», «дискреційні повноваження», проаналізовано позиції Конституційного Суду України щодо сутності актів, що видаються місцевими радами.

Наукова новизна отриманого матеріалу полягає у напрацюванні підходів до вдосконалення системи місцевого самоврядування, зокрема, запропоновано триступеневий пакет реформ, який складається з реформи служби в органах місцевого самоврядування – діджиталізація процесів; реформа службовця – зміна підходу до принципів нарахування премій та обсягу заробітної плати; реформа контролю – збільшення рівня вимог до служби, підвищення рівня контролю за способом життя посадових осіб. Окремо запропоновано імплементувати у вітчизняне законодавство інститут префекта за французькою моделлю із адаптацією під українську правову дійсність та прискорити темпи впровадження інституту місцевого референдуму.

Також під час виконання роботи здійснено ряд узагальнених переліків, зокрема, переліку повноважень місцевої ради, що дозволяє спростити процес запам'ятовування та аналізу відповідних повноважень.

Значення отриманих результатів має дуалістичну природу – теоретичну та практичну. З теоретичної точки зору зібрані відомості допомагають якісніше зрозуміти етапи становлення системи самоврядування, сутність самоврядування як явища суспільного і державницького буття, його ознаки, функції та поглибити знання у сфері децентралізації. З практичної точки зору отримані результати дослідження допомагають виявити проблемні питання в системі організації функціонування самоврядування та отримати шляхи вирішення таких недоліків, що позитивно вплине на процес розбудови самоврядування як одного з елементів демократії.

Структура роботи складається зі вступу, трьох самостійних розділів, які у свою чергу поділяються на підрозділи, одного узагальнюючого висновку, переліку інформаційних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 130 сторінок, перелік інформаційних джерел становить 124 найменування, кількість додатків, долучених до роботи – 5, серед яких судові рішення, аналітичні таблиці, інформація про громаду.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, система органів місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцева рада, голова, виконавчий комітет, місцевий депутат, децентралізація, центральна влада, регіон, територіальна громада, об'єднана територіальна громада.*

SUMMARY

The topic of the selected research is "Decentralization and delimitation of authority of local self-government bodies.

Research objective is to conduct a comprehensive analysis of the nature of the system of local self-government bodies, obtain theoretical data on the historical stages of development of local self-government, study the mechanism of decentralization, identify the main directions of this system in our country, analyze the current state of legislation. A separate purpose of the work is to try to identify existing problem aspects and suggest ways to solve them.

The object of the analysis is a complex of public relations in the field of local self-government and decentralization of authority in Ukraine.

The subject of the work is decentralization and delimitation of authority of local self-government bodies.

Research methods. In fulfillment of the assigned tasks the author used a number of research methods. Thus, the method of analytical approach allowed to identify the basic elements of the system of local self-government, to combine into separate groups the functions of bodies and to investigate the problematic aspects of the direct implementation of local self-government. The epistemological method and method of the historical approach allowed to study local self-government in retrospect, to outline the periods of formation, development and factors that influenced local self-government at different historical stages. Using the method of comparative legal analysis, the experience of introducing self-government in different countries has been analyzed and aspects that can be used in Ukrainian realities have been investigated.

With the help of a system-structural approach, the analysis of local self-government bodies, their functions and powers was carried out, and a separate structure of these bodies was singled out.

As a result of using a multi-institutional approach, certain issues of local government activities in the prism of judicial lawmaking were analyzed, including positions of the Supreme Court on the categories of "inaction of the subject of power", "discretionary powers", the positions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the essence of acts issued by local councils are analyzed.

The scientific novelty of the obtained material lies in the development of approaches to improving the system of local self-government, in particular, a three-stage package of reforms has been proposed, which consists of the reform of the service in local self-government bodies - digitalization of processes; employee reform – change approach to the principles of accrual of bonuses and salaries; control reform - increasing the level of requirements for the service, increasing the level of control over the lifestyle of officials. Separately, it was proposed to implement the institution of the prefect in the domestic legislation according to the French model with adaptation to the Ukrainian legal reality and to accelerate the pace of implementation of the institution of local referendum.

Also during the research, a number of the generalized lists, in particular, the list of powers of local council that allows to simplify process of memorization and the analysis of the corresponding powers is carried out.

The significance of the obtained results has a dualistic nature - theoretical and practical. From a theoretical point of view, the collected information helps to better understand the stages of formation of the self-government system, the essence of self-government as a phenomenon of social and state life, its features, functions and deepening knowledge in the field of decentralization. From a practical point of view, the results of the research help to identify problematic issues in the system of organization of self-government and find ways to solve such shortcomings, which will positively affect the process of developing self-government as one of the elements of democracy.

The structure of the work consists of an introduction, three separate sections, which in turn are divided into subsections, one general conclusion, a list of information sources and applications. The total volume of the work is 130 pages,

the list of information sources is 124 items, the number of applications attached to the work - 5, including court decisions, analytical tables, information about the community.

Key words: *local self-government, the system of local self-government bodies, local self-government, local council, chairman, executive committee, local deputy, decentralization, central government, region, territorial community, united territorial community.*

ЗМІСТ

Вступ.....	3
РОЗДІЛ 1. Загально-теоретичні положення територіальної організації місцевого самоврядування в Україні.....	8
1.1. Історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні	8
1.2. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації	17
1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні	27
РОЗДІЛ 2. Особливості правових засад територіальної організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації	38
2.1. Правова сутність поняття «децентралізація»	38
2.2. Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування	49
2.3. Організаційно-правове забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	58
РОЗДІЛ 3. Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування	69
3.1. Система органів місцевого самоврядування в Україні.....	70
3.2. Основні напрями удосконалення нормативного забезпечення	87
Висновки	99
Перелік інформаційних джерел	105
Додатки.....	119

ВСТУП

*Основи кожної держави і фундамент будь-якої країни
ґрунтуються на справедливості і правосудді.
Ас-Самарканди*

Держава – складна, поліфункціональна система організації людського буття, що має низку особливих ознак, принципів діяльності, основних елементів побудови.

Основною та невід'ємною частиною держави як системної організації є наявність чітко регламентованої структури влади і органів (осіб), що її здійснюють.

Як доводить значна кількість історичних прикладів, таких як фашистський режим Муссоліні, нацистський режим Гітлера, режим Кім Чен Ина, встановлений у Північній Кореї, та багато інших, акумулювання влади в однієї особи, її безконтрольність, відсутність принципу делегування й працюючої системи противаг, та, відповідно, відсутність реальної розгалуженої структури самоврядування, може мати наслідком узурпацію влади та тотальне порушення людських і громадянських прав.

Отже, важливим соціально-правовим механізмом на державному рівні є наявність ефективних децентралізаційних процесів, передача повноважень центральною владою на місця, створення розгалуженої, дієвої структури органів місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 5 Конституції України саме народ є єдиним джерелом влади та носієм суверенітету, реалізуючи владу через спеціальні органи – державної влади та органи місцевого самоврядування. А статтею 7 Основного Закону визнано та гарантовано діяльність місцевого самоврядування.

Оскільки державою імперативно визнано можливість реалізації влади населенням через органи місцевого самоврядування, актуальним є питання опрацювання проблематики повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, самого процесу делегування функцій від центральних органів до органів місцевого самоврядування – децентралізації та, відповідно, опрацювання нормативної бази, що регламентує повноваження органів місцевого самоврядування.

З метою здійснення теоретико-правового дослідження проблеми нормативного забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, інституту децентралізації та його теперішнього стану, було обрано тему магістерської роботи.

Актуальність тематики роботи виходить з високої динамічності розвитку децентралізації в Україні, необхідності передачі повноважень від органів центральної влади до місцевого самоврядування. Враховуючи гострий суспільний запит на розгалуження повноважень та функцій органів влади й забезпечення належного рівня демократії, необхідним є дослідження існуючого стану законодавчого забезпечення функціонування таких органів.

Актуальність теми також обумовлена постійними триваючими процесами розвитку системи органів влади в призмі обраного Україною вектору напрямку до Європейського Союзу, що передбачає високий рівень забезпечення стандартів демократії. В межах необхідності дотримання цих стандартів, зокрема, і розкривається проблема реального, а не формального існування органів місцевого самоврядування.

Отже, в силу динаміки державницьких процесів, що відбуваються станом на сьогодні, високої турбулентності вітчизняного публічно-адміністративного простору, необхідності високого рівня юридичної техніки в галузі регламентації процесу функціонування органів місцевого самоврядування, можемо з впевненістю наголошувати на актуальності проблематики обраного дослідження.

На доктринальному рівні опрацюванням різних складових місцевого самоврядування як правового інституту та процесами децентралізації займались такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов, м. Байтін, О. Батанов, В. Борденюк, В. Вакуленко, П. Ворона, В. Куйбіда, І. Лопушинський, Ю. Молодожен, О. Негодченко, А. Некряч, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Оленковська, Р. Плющ, М. Пухтинський, С. Саханенко, С. Серьогін, Ю. Тодика, В. Толкованов, В. Шаповал, В. Цветков, А. Янчук та ін.

Принагідно варто зауважити, що хоча авторами законопроектів у сфері державного будівництва та реалізації народовладдя зазначаються суб'єкти законодавчої ініціативи, однак саме вчені займаються розробкою законопроектів, їх аналізом та наданням наукових висновків. Так, наприклад, один з авторів Конституції України Роман Безсмертний є кандидатом політичних наук, тому слід віддати належне саме науковій спільності у процедурі вдосконалення системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Метою дослідження є проведення комплексного, багатоаспектного аналізу сутності системи органів місцевого самоврядування, отримання теоретичних даних щодо історичних етапів розвитку, опрацювання механізму децентралізації, виявлення основних напрямів руху цієї системи в нашій державі, опрацювання сучасного стану законодавчої бази. Окремою метою роботи є спроба виокремити наявні проблемні аспекти і запропонувати напрями їх вирішення.

Завданнями дослідження є отримання теоретичних та емпіричних відомостей щодо системи органів місцевого самоврядування, систематизація отриманих даних, структурування та поглиблення знань щодо етапів розвитку самоврядування та чинників, що призвели до стану, на якому перебуває самоврядування й децентралізація в Україні, формування авторського погляду на проблему існування органів місцевого самоврядування в умовах сучасної політико-правової дійсності та концепції вирішення колізій та/або недосконалостей, що мають місце й створюють

перешкоди для більш ефективного та швидкого розвитку самоврядування у громадах.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Предметом роботи є децентралізація та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування.

Теоретичною та методологічною основою дослідження є класичні положення теоретиків права, концепції вітчизняних вчених, а також, в силу динамічності розвитку процесів децентралізації, сучасні погляди на окреслену проблематику. До того ж, важливим є використання емпіричних джерел – судових рішень, методичних матеріалів, напрацьованих громадянським суспільством, управлінських рішень органів місцевого самоврядування.

Під час виконання роботи автором використані такі методи наукового дослідження: аналітичного та логічного підходу, гносеологічний, гіпотетико-дедуктивного підходу, індуктивного способу дослідження, використовуватиметься системний багато інституціональний підхід до опрацювання наукового та практичного матеріалу.

Інформаційну основу дослідження складають як наукові праці, такі як збірки наукових праць, підручники, монографії, тощо, так і законодавча база, зокрема: Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», концепції, прийняті Кабінетом Міністрів України тощо.

Значення отриманих результатів має дуалістичну природу – теоретичну та практичну. У теоретичному аспекті зібрані відомості допомагають якісніше зрозуміти етапи становлення системи самоврядування, сутність самоврядування як явища суспільного і державницького буття, його ознаки, функції та поглибити знання у сфері децентралізації.

З практичної точки зору отримані результати дослідження можуть бути використані для розв'язання проблемних питань організації функціонування самоврядування, що позитивно вплине на процес розбудови самоврядування як одного з елементів демократії.

Структура роботи складається зі вступу, трьох самостійних розділів, які в свою чергу поділяються на підрозділи, одного узагальнюючого висновку, переліку інформаційних джерел та додатків.

У першому розділі розкрито етапи формування самоврядування в ретроспективі, історичний процес розвитку системи, сутність самоврядування та нормативний фундамент.

Другий розділ присвячений поняттю «децентралізація», має як теоретичне, так і практичне підґрунтя, оскільки досліджуватиметься практичний досвід розвитку децентралізації, нормативне забезпечення децентралізації в Україні і потенційні вектори розвитку децентралізації в умовах реальної дійсності в областях нашої держави.

Третій розділ присвячено дослідженню системи органів місцевого самоврядування та практичному питанню вдосконалення існуючої системи органів місцевого самоврядування.

Загальний обсяг роботи становить 130 сторінок комп'ютерного тексту, включаючи текст роботи, перелік інформаційних джерел та додатки.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В

УКРАЇНІ

Теоретико-правовий аналіз врядування дозволяє встановити особливості формування базових принципів та структурних елементів цього інституту у нашій державі, виокремити іманентні тільки нашій правосвідомості ознаки та форми самоврядування, що можуть бути взяті за основу для подальших досліджень та напрацювання важливих у практичній площині концепцій.

1.1. Історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні

Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування, у тому числі й в Україні, зумовлений історичним розвитком людства загалом. На своєму шляху розвитку самоврядування пройшло значний еволюційний шлях, набуваючи різних форм, перебуваючи у різному ступені залежності від центристського апарату управління.

Вся історія існування самоврядування протягом віків довела, що державні і місцеві справи здатні на місцях вирішувати органи, які працюють постійно, кваліфіковано і повинні нести відповідальність за власну діяльність, що не властиво територіальній громаді [84, с. 46].

В процесі розбудови феномену місцевого самоврядування постає ряд проблем різної природи - соціальні, економічні, правові, психологічні та ін. Це пояснюється важкістю досягнення однією з базових цілей врядування – зменшення відстані між владою та населенням.

Місцеве самоврядування як система в сучасному її розумінні починає відлік з XVIII-XIX століття, у період трансформації абсолютних монархій на демократичні, правові держави. У той період велика частина суспільних рухів була спрямована саме на боротьбу за утвердження права на самоврядування, вільного від свавілля чиновників. Ідеї самоврядування стали антиподом феодальному ладу.

Проте деякі елементи станового самоврядування у демократичних державах збереглися і до наших днів (громада, статuti міст тощо), наповнившись новим правовим змістом [65, с. 139].

Класичною формою врядування вважають магдебурзьке право, що є феодальним міським правом, бере початок у німецькому місті Магдебург, із розвитком суспільних відносин поширилося на інші міста країн Європи.

Першим українським містом, що отримало магдебурзьке право визначається Новий Санч на Лемківщині - 1299 рік. Далі це право отримали міста Київ – у 1494 р., Острог – у 1528 р., Тернопіль – у 1548 р., Переяслав – у 1585 р., Біла Церква – у 1588 р., Канів – у 1600 р., Чернігів – у 1623 р., Вінниця – у 1640 р. та ін. Лише за період 1572–1647 рр. було видано 50 магдебурзьких грамот. Магдебурзьке право було важливим джерелом права на українських землях, за яким міста звільнялися від управління і суду феодалів [61, с. 677].

На наступних етапах становлення місцеве самоврядування набуває легітимної форми шляхом закріплення у національних законодавчих актах, тобто шляхом надання офіційного статусу центральним владним апаратом, а не шляхом боротьби населення за автономію на певній частині території.

Державні органи реалізували прагнення населення шляхом покладання на місцеві органи певної частини функцій щодо управління місцевими справами. Однак, поруч із наділенням місцевих органів владними повноваженнями, для можливості ефективно діяти, викоренивши декларативний характер суб'єктності, обов'язковим є закріплення

управлінської, фінансової та організаційної самостійності за такими органами.

Не маючи автономії, місцеві органи будуть лише номінально значитись як органи влади, однак у повній мірі залежатимуть від органів центрального управління.

Щодо історичних етапів розвитку вітчизняної системи органів місцевого самоврядування науковці сформуvalи два основні підходи – історичний та конституціональний.

Автором першої концепції періодизації є вчений І. Грицяк, який виділяв у своїх роботах чотири темпоральних періоди.

Перший період – період зародження, розвитку й становлення національних форм самоврядування, основою яких були рід та незалежна територіальна громада. Цей період у своїх хронологічних межах сягав часу зародження й створення країни східнослов'янських поселень на землях України до середини XIV століття.

Другий період – період так званої «європеїзації», період поєднання місцевих принципів здійснення самоврядування із західноєвропейськими (магдебурзьке право), що почався з середини XIV століття і закінчився у першій половині XIX століття.

Третій період – русифікація самоврядування на території сучасної України, більша частина якої входила до складу царської Росії.

Четвертий період – здійснення спроби українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття, він триває і до цього часу [55, с. 58].

Один із прихильників такої періодизації І. Литвиненко, вважає доцільним виокремлення п'ятого періоду – вдосконалення системи самоврядування, який характеризується суперечливими процесами вибору оптимальної моделі самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних стандартів та самобутніх суспільних особливостей розвитку української громади [83, с. 45].

Як можна побачити з наведеної періодизації, вітчизняне місцеве самоврядування пройшло складний еволюційний шлях і перебуває у постійній видозміні. Такий процес відбувається і на разі шляхом здійснення реформи децентралізації.

Друга модель становлення врядування – конституціональна концепція В. Тужика, який вирізняє шість її етапів:

- 1) виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;
- 2) надання містам магдебурзького права;
- 3) створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. у Лівобережній та Слобідській частинах України й створення земств у 1864 р.;
- 4) існування рад за часів СРСР, з відповідним поєднанням повноважень та завдань державних органів на місцях й органів місцевого врядування. Такі органи не мали окремої самостійності або значної частини автономності, у них була відсутня власна матеріальна та фінансова бази і забезпеченість ресурсами, тому ці ради та їх виконкоми існували лише як елементи централістської системи управління і не мали можливості в автономному форматі виконувати власні функції; у цьому періоді розвитку врядування сприяла діяльність Центральної Ради. У III Універсалі від 20.11.1917 року декларувалась необхідність вжиття всіх можливих заходів, якими б закріплювались й поширювались права самоврядування які на місцях фактично являються найвищими органами адміністративної влади. Однак ці положення так і не були впроваджені у державницьке буття [68]. Українські депутати у 1918 році виробили принципи. Так, Конституція УНР починається із ряду важливих принципів, одним із визначальних тут є: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації». У цій короткій формулі відразу видно адміністративно-територіальний устрій держави: земля – волость – громада, та прагнення держави до децентралізації влади держави, причому здійснення такої децентралізації не повинно

порушувати єдності державної влади та унітарності держави. Конституції УРСР 1937 та 1978 років визнали місцеві ради органами державної влади, наділивши їх загальною компетенцією [82, с. 14-15, с. 20];

5) період фактичного переродження врядування з березня 1990 року після обрання парламенту УРСР та місцевих рад. У грудні 1990 року прийнято закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яким визначались основні положення здійснення влади на місцях. Це і стало першою дієвою спробою щодо реформування рад на повноцінні органи місцевого врядування і початком переходу влади до демократичної системи управління, що базувався на децентралізації управління на основі визнання за місцевим самоврядуванням власних функцій та повноважень;

6) сучасний період, що напряду пов'язаний із прийняттям у 1996 році Основного Закону та з набуттям окремого конституційного статусу органів місцевого самоврядування та схваленням та прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ухвалена в 1996 році Конституція закріпила дві основні системи здійснення публічної влади на територіях. Це місцеві адміністрації, що здійснюють на місцях завдання державної влади та врядування як форма реалізації влади територіальними громадами [112, с. 66-67].

Вдалою та органічною видається концепція М. О. Баймуратова з позицій історичного охоплення процесів становлення органів місцевого самоврядування на територіях розміщення сучасної України, та з позицій загальноєвропейського аспекту виникнення не тільки інституту органів місцевого самоврядування, але й інституту державності в цілому.

Дослідник переконує, що органи місцевого самоврядування, являючись історичною спадщиною людства в цілому, під час розвитку та становлення набуло настільки значного рівня суспільної значущості, що державна влада не може встояти перед наміром зайняти у державі належне й повноцінне місце.

Зміст окресленого феномену розкривається через своє глибоке історичне коріння, оскільки воно бере початок до появи державності ще у первісних об'єднаннях, що існували як общини, виникнення котрих пов'язують з життєвими домінантами необхідності колективного об'єднання перед зовнішніми загрозами. Далі система самоврядування формується в грецьких містах-полісах, фіксується поява структурованих елементів та інституцій реалізації публічної влади, таких як чиновники, очільник міста-держави, міський парламент та ін., які стають прообразом державних інституцій і, фактично, передвісником державності в осучасненому розумінні.

Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій та держав, закріпив самоврядування на рівні суспільної самосвідомості і ментальності народу України [34, с. 58].

Такий широкий, й одночасно конкретно-історичний та фактологічний підхід дає змогу дослідити не тільки основні історичні етапи становлення засад самоврядування на історичних українських землях, а знайти те загальне та особливе, що об'єднує історію багатьох народів і держав через виникнення та становлення самоврядних інститутів і становлення інститутів державності, бо саме через органи місцевого самоврядування вона й народжувалась, запозичуючи багато самоврядних інститутів, які й сьогодні функціонують в рамках державної організації суспільства [94, с. 87].

Досліджуючи періоди розвитку самоврядування поряд із аналізом досвіду минулих століть, важливим є обговорення більш нових етапів, які на разі складають фундамент вже для подальшого розвитку цього феномену. Так, важливим для розбудови самоврядування був період з 2004 по 2014 рр. Саме цей проміжок часу став знаковим внаслідок започаткування процесу

вдосконалення органів місцевого самоврядування на конституційному рівні. Старт зазначеного етапу мав бути реалізований через прийняття парламентом Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування».

Документ передбачав підвищення соціальної значущості самоврядування, переосмислення його структури, механізму утворення і ліквідації населених пунктів, включення до категорії міст менших населених пунктів. Однак законопроект не був прийнятий парламентом.

Наступним кроком у напрямку вдосконалення місцевого самоврядування була спроба ініціювати Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у 2008–2009 рр. здійснення реформи самоврядування, що знайшло своє відображення в Концепціях реформи адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування.

Так, у 2009 році була запропонована та схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 900-р. «Концепція реформи місцевого самоврядування». Відповідно до положень цієї Концепції, метою реформи врядування у нашій державі визначено покращення якості життя людей шляхом створення умов для сталого розвитку громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть змогу ефективно захищати власні права та інтереси беручи безпосередню участь у вирішенні місцевих проблем. Однак ця концепція так і не була реалізована [69, с. 35].

Говорячи про етапи розвитку, вважаємо важливим виокремлення нового, «надсучасного» періоду становлення самоврядування. Старт нового етапу доцільно вираховувати з 2014 року, з дати прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка фактично дала поштовх для трансформації громад. В межах цього етапу відбуваються важливі державно-правові процеси, прийнято ряд законодавчих актів, таких як Закон України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад», передано значну частину повноважень, здійснено безпрецедентну передачу земель в управління громад.

Створюються нові концепції та напрацьовуються інструменти, що можуть бути застосовані для здійснення народовладдя, такі, наприклад, як електронне голосування, місцевий референдум та інші.

Окремо, звертаючи увагу на важливі дати в межах розвитку самоврядування, наведемо наступну таблицю, підготовлену за підтримки Фонду «Східна Європа» та програми USAID.

Таблиця 1

Важливі дати місцевого самоврядування

1356	Самоврядування в Україні веде свій початок від Магдебурзького права. Першим українським містом, яке у 1356 році отримало конфірмацію Магдебурзького права від галицького князя Болеслава-Юрія, було місто Львів. Згодом, у 1374 році Магдебурзьке право отримав Кам'янець-Подільський.
1990	Закон України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року.
1992	Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року. Рішення про створення першої в Україні асоціації органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України (АМУ). Створено Українську асоціацію місцевих та регіональних влад.
1996	Верховна Рада України прийняла Конституцію України – самоврядування отримало конституційний статус. Від імені України підписано Європейську хартію місцевого самоврядування (м. Страсбург, Франція).
1997	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Європейська хартія місцевого самоврядування ратифікована Верховною Радою України.
2000	Указом Президента України від 25 листопада 2000 року №1250/2000 «Про День місцевого самоврядування» встановлено це свято.
2002	Підписано Хартію та Установчу угоду Конгресу місцевих та регіональних влад України.
2009	Міністерство юстиції України зареєструвало Всеукраїнську асоціацію сільських та селищних рад.
2010	Українська асоціація місцевих та регіональних влад перейменована на Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад».
2014	Кабінет Міністрів України прийнявши розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 року № 333-р започаткував всеосяжну реформу. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад».
2015	Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Джерело: [92, с. 4].

Отже, як висновок до цього підрозділу можна зазначити наступні положення. Історичний шлях розвитку вітчизняного врядування є складним та тривалим процесом. Самоврядування, у процесі становлення, не було ізолювано, на його становлення впливала значна кількість зовнішніх

факторів у вигляді тиску різних держав, влад та факторів державницького характеру.

Фактор впливу на розвиток самоврядування слід розглядати як в позитивному, так і в негативному контексті. Так, надмірний тиск центристської влади, спочатку монархічної, у подальшому – комуністичної, сповільнив темпи формування незалежної системи самоврядування. Так, надмірна тяга до узурпації влади центральним апаратом у зазначені періоди позбавила місцеве самоврядування можливості напрацьовувати власний досвід, правовий ландшафт, концепції еволюціонування.

На разі ми досі живемо в кон'юктурі залежності місцевої влади та її утисків центральною владою, хоча і у значно меншому обсязі. Втім, запит на демократичні реформи, вплив європейської спільноти, проголошений вектор руху держави до Європейського Союзу обумовлюють зниження рівня тиску на врядування й закріплення належних повноважень.

Розвиток органів місцевого самоврядування розглядають у двох основних напрямках – темпоральній призмі, тобто з точки зору впливу на формування фундаментального змісту та сутності місцевого самоврядування історичних явищ, процесів та поколінь; та конституційно-правовій призмі – існування органів місцевого самоврядування в умовах розвитку конституціоналізму і оновлення підходів до державного будівництва.

На разі органи місцевого самоврядування перебувають, на нашу думку, на «надсучасному» етапі розвитку, тобто етапі, який розвивається під впливом прогресивних процесів сьогодення, застосування нових інструментів та базових демократичних стандартів. Основним механізмом вдосконалення існуючого стану самоврядування є реформа децентралізації.

1.2. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації

Перше, що варто наголосити в межах цього питання - місцеве самоврядування є як системою поділу функцій і фінансових ресурсів на виконання таких функцій, так і результатом розвитку демократичних тенденцій у соціумі. Науковці та юристи-практики, у тому числі суб'єкти законодавчої ініціативи, по-різному підходять до визначення сутності місцевого самоврядування, залежно від домінантної характеристики, яка є визначальною під час побудови концепції, та в залежності від того, яка ідея взята як основа природи громади.

Перед визначенням поняття місцевого самоврядування в цілому доречним буде аналіз концепцій щодо розуміння сутності цього соціально-правового феномену. Як механізм здійснення управління самоврядування розглядає державницька теорія. Прихильники цієї теорії, такі як Р. Гнейст, Л. Штейн, П. Сміт, позиціонують врядування як різновид децентралізації влади.

Сучасна західна економічна думка на початку XX століття почала усвідомлювати зміст врядування дещо під іншим кутом зору. Одним із нових підходів є зміна погляду на значення органів місцевої влади в управлінні. У своїй праці Д. Осборн та Т. Геблер стверджують, що управління є основою діяльності уряду. Зазначені вчені доводять, що послуги можуть надаватися за контрактом або передаватися приватному сектору, але управління не може передаватися. Вчені переконують, що управління — це процес, за допомогою якого ми колективно вирішуємо наші проблеми і задовольняємо потреби нашого суспільства. Уряд — це інструмент, який ми використовуємо [31, с. 24].

Управління та врядування не являються тотожними категоріями. Якщо напрямки та механізми реалізації управління встановлюються владою державного рівня, то врядування може діяти лише в чітко окреслених легітимних межах.

Ще один новий підхід до дослідження сутності місцевого самоврядування полягає у оптимізації затрачених ресурсів пропорційно отриманим результатам. А. Кьєр наголошує, що самоврядування має фокусуватися як на вхідних ресурсах, що базуються на демократичних процедурах, так і на результатах. Дослідниця робить наголос на необхідності демократичного розподілу вхідних ресурсів, у тому числі фінансових, що означає права громади на залучення фінансових ресурсів, а не тільки виконання повноважень. Також вона робить акцент на дієвості інститутів місцевого самоврядування, оскільки тільки дієві інститути можуть забезпечити максимально ефективне використання наявних ресурсів у процесі виконання покладених на них повноважень. А. Кьєр пояснює одну з основних концепцій теорії управління, що полягає у тому, що правила повинні бути узаконені, і яка, на її думку, може витікати як з демократії, так і з ефективності [27, с. 14].

Авторка вважає, що більшість теорій управління виходять з того, що представницька демократія є все більш неадекватним інституціональним методом досягнення демократичної підзвітності в сучасному світі і потребує доповнення формами більш широкої участі [101, с. 89].

В якості явища правового виміру самоврядування має здобути власний правовий простір. Важливими факторами на користь необхідності визначення правового простору існування і функціонування місцевого самоврядування, його суб'єктів та органів, виступає низка ознак, що пов'язані зі спроможністю, здібністю та іманентними можливостями місцевого самоврядування бути сферою, де: а) зароджуються, формуються, проявляються та реалізуються інтереси конкретної людини, їх груп, асоціацій тощо – для їх реалізації існує об'єктивна потреба формування правового простору; б) функціонує компетенція органів та повноваження його суб'єктів – наведені властивості можуть існувати та реалізовуватись тільки в управлінсько-нормативному середовищі, що створює правовий простір; в) зароджуються, кристалізуються, проявляються і реалізуються як загальні

права і свободи людини, що мають статус конституційних, так й так зв. муніципальні права людини [108, с. 134], що напряду є пов'язаними з органами місцевого самоврядування – територіальний простір є не тільки природною, а й об'єктивно-необхідною сферою їх існування і реалізації, хоча більшість таких прав є легалізована та гарантована державою; г) функціонують інститути безпосередньої демократії, в тому числі й муніципальної, такі як місцеві вибори, референдум, ініціативи місцевого населення, громадські обговорення тощо – наведені механізми реалізації безпосередньої демократії також повинні мати обов'язкову нормативну основу та бути реалізованими у спосіб та у порядку, що передбачений законодавством, а це означає актуалізацію створення та наявності правового простору [33, с. 16].

Сукупність наведених критеріальних ознак на користь визначення правового простору органів місцевого самоврядування не тільки підтверджує, а й актуалізує доктринальну позицію М. О. Баймуратова, відносно того, що в місцевому врядуванні вибудовується процесуальний ланцюжок, що демонструє особливу важливість ролі публічної муніципальної влади у формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи, а саме: «демократична правова державність» – «публічна влада» – «публічна самоврядна (муніципальна) влада» – «децентралізація повноважень державної влади» – «органи місцевого самоврядування» – «територіальна громада» [77, с. 15].

У вузькому розумінні правовий простір місцевого самоврядування можна визначити як сферу регламентації юридичними нормами моделей: а) самоорганізації учасників громади, б) компетенції в) повноважень інших його суб'єктів та органів у межах території функціонування територіальної громади й конкретного історичного часу. У широкому розумінні правовий простір може бути визначений як сфера нормативної регламентації і регулювання територіальної громади, сформованих нею органів, інших

суб'єктів, з метою виникнення, існування, функціонування та реалізації системи екзистенційних локальних інтересів та потреб на відповідній території держави, в межах існування конкретної громади – яка при цьому не суперечить інтересам та законодавству держави [77, с. 24].

Розкриваючи тему концепцій до формування поглядів на сутність місцевого самоврядування важливим є аналіз й інших поглядів.

Так, дослідники Кравченко В.В., Бородін Є.І. та Квітка С.А. ділять концепції на три групи:

1) концепція вільної громади – визначення самоврядування як природного право вільної громади, місцеві справи мають іншу, ніж державну природу, органи влади обираються громадою тощо;

2) державницька концепція – самоврядування позиціонують лише як форму децентралізації центральної влади задля її більш ефективного розповсюдження на громади;

3) інші концепції: а) господарська теорія – самоврядування є способом управління справами господарського характеру; б) суспільна (або за визначенням деяких науковців – громадівська) теорія – сутність самоврядування полягає в можливості наданні громаді самостійно від держави вирішувати значущі питання; в) концепція муніципального дуалізму – двоелементний характер муніципальної діяльності, який вбачається в поєднанні реалізації покладених функцій органами самоврядування та державними органами паралельно, але в синергії; г) теорія соціального обслуговування – органи самоврядування розглядаються як надавачі публічних послуг населенню [79, с. 7-9].

У межах суспільної / громадівської теорії територіальний колектив (громада) та його органи розглядаються як суб'єкт та першоджерело публічної влади. Природа цієї влади полягає у незалежності від держави, є самостійною – науковці визначають її як «муніципальну».

Вважається, що запровадження цієї концепції бере початок із процесів державотворення у Сполучених штатах Америки. Формування Америки

розпочалось з самоврядних громад, які з часом об'єдналися у над місцеві утворення державного рівня – штати. Останні, в свою чергу, склали основу федерації. В науці цю теорію виділяють як концепцію природних прав громади.

Основу державницької концепції складає ідея децентралізації, тобто покладання на територіальний колектив певної частини функцій державної влади і повноважень задля їх реалізації. В призмі такого розуміння змісту самоврядування воно органічно вписується у загальне поняття народовладдя, адже його фундамент полягає у владі, джерелом якої виступає народ загалом, а не певна мала його частина. Перелік функцій та повноважень – у законодавчому акті, де має відображатися воля всього народу. Державницька концепція є найпоширенішою в Європі [87, с. 56].

Ця теорія бере свій початок із запровадження магдебурзького права. Магдебурзька грамота надавалась королем конкретно визначеному місту. Така дія вважається класичним актом прояву децентралізації центральної влади.

Визначаючи поняття місцевого самоврядування як складової частини її сутності, важливо почати саме з визначень, наведених у законодавчих актах.

Першоджерелом нормативного поняття є Основний Закон.

Відповідно до статті 140 Конституції України самоврядування визначається як право громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що врядування являється гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [5].

Європейська хартія місцевого самоврядування у статті 3 проголошує, що врядування є правом і спроможністю органів місцевого самоврядування в

межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних прав, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [7].

Як можна побачити, усі три визначення, маючи базові спільні риси, все ж таки відрізняються окремими структурними компонентами.

Із наведених визначень можна сформулювати перелік рис самоврядування, до яких ми б віднесли:

1) легітимність – місцеве самоврядування визнається державою та закріплюється законодавчими актами, у тому числі найвищої юридичної сили;

2) особлива суб'єктність – суб'єктами самоврядування є тільки представники громади;

3) представництво – реалізація функцій здійснюється через спеціально запроваджені органи або через визначених посадових осіб;

4) виключна та обмежена сфера впливу – місцеве самоврядування правомочне вирішувати лише ті питання, відання якими входить до їх компетенції, визначеної нормативними актами.

Цікаво, що у профільному законі та Хартії встановлено також і положення про «реальну здатність» (спроможність) органів місцевого самоврядування реалізовувати функції.

Поняття «реальна здатність» є доволі розмитим та не встановлює чітких вимог, які давали б можливість для висновку про наявність «здатності».

Втім, ряд чинників все ж таки можна виокремити. До них відносимо:

1) фінансова спроможність та самостійність – органи мають бути забезпечені фінансовими ресурсами задля покращення інфраструктури, надавання відповідних послуг, виплати працівникам заробітної плати, премій та інших виплат тощо. Також органи влади повинні мати можливість на власний розсуд розпоряджатись місцевим бюджетом задля більшої якості вирішення саме місцевих проблем;

2) законодавча спроможність – місцеві органи повинні бути нормативно захищеними від посягань центральної влади, мати встановлений обсяг повноважень задля реалізації власних функцій, адже у призмі застосування статті 19 Конституції України, без наявності встановленого обсягу повноважень, дії органу влади будуть визнані протиправними;

3) політична спроможність – громада повинна мати реальну можливість обирати кандидатів на виборні посади, що не насаджені центральною владою, також місцева влада має бути захищена від політичних потрясінь та змін, бути сталою та послідовною у реалізації визначеної стратегії.

Наведені пункти є лише частиною категорії «реальна здатність», перелік може бути видозмінений та доповнений за наслідком проведення наукових дискусій. Можна наголосити, що місцеве самоврядування є юридично-правовим та багато інституційним функціональним утворенням, діяльність якого регламентована на законодавчому рівні, і створеним задля забезпечення ефективного управління ї, відповідно, спрямованим на забезпечення інтересів місцевого населення.

Ефективність здійснення управління можна віднести до «ненормативної» ознаки. Одним з індикаторів ефективності вважається показник використання внутрішнього ресурсного потенціалу. Центристське управління в Україні зі сталим розподілом управлінських та функціональних повноважень на різних рівнях виконавчої влади демонструє низький рівень ефективності.

Місцеве самоврядування ж, з системною вертикаллю «знизу-вгору», в особі рад та відповідних виконавчих органів здатне реально оцінювати внутрішні ресурсні можливості громади та визначати пріоритети її розвитку в економічному (структура місцевої економіки), соціальному (зайнятість населення за сферами, таких як підприємництво), екологічному (антропогенне навантаження на довкілля) та іншому аспектах [104, с. 27].

На доктринальному рівні врядування як феномен розглядалося цілим рядом вітчизняних вчених, з ціллю забезпечення об'єктивності, всебічності та лаконічності викладу матеріалу, наведемо деякі з існуючих позицій. Камінська Н.В. досліджує місцеве самоврядування як соціальний феномен, стверджуючи актуальність і трактуючи його як право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію і ведення місцевих справ, а також як одну з організаційно-правових форм здійснення публічної влади [70, с. 7]. Розмірковуючи на тему правової природи місцевого самоврядування, автор передусім осмислює його місце у системі держави та у громадянському суспільстві.

Інший дослідник підходить до розкриття феномену врядування як до політико-правового інституту, й основною установкою для цього є поняття дослідник бере ідею громадянського суспільства, котра дає можливість визначити структурні основи цього соціального феномену, в межах якого може знайти свою нішу інститут врядування як перехідна інституція [47, с. 84].

Розкриваючи проблематику сутності місцевого самоврядування, наголосимо, що зміст цього феномену наглядно розкривається через систему його принципів. Аналіз природи принципів врядування дає можливість віднести їх як до сфери правової ідеології, так і до сфери безпосереднього практичного правозастосування. Принципи врядування – це чітко окреслена система концептуальних політико-правових ідей та положень, що покликані забезпечити існування та «правову життєдіяльність» підсистеми публічної влади.

Ці базові положення виконують роль орієнтиру муніципально-правової ідеології, або системи координат, на яку спирається механізм розвитку органів місцевого самоврядування. Однак це не тільки теоретичні засади, це практичні основи реалізації функцій системи, засади її співвідношення з іншими сферами та галузями політико-правового виміру. Ознаками цих засад є: а) фундаментальний узагальнюючий характер; б) нормативність; в)

визначеність та категоричність; г) постійність дії; д) загальне визнання; е) сконцентрованість положень; є) стійкість [95, с. 122].

Принципи самоврядування мають комплексний, системний характер, є взаємоузгодженими та існують у нерозривному зв'язку. Кожен принцип наділений розгалуженою внутрішньою базою, тобто є складеним, кожен принцип можна розділити на декілька – два та більше, інших, більш конкретних положень та досліджувати як окрему одиницю.

Положення законодавства щодо визначення цих принципів являються результатом осмислення вітчизняного досвіду органів місцевої влади в призмі стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, обов'язкових, на нашу думку, для демократичних держав.

Основними принципами самоврядування є: 1) народовладдя; 2) законність; 3) гласність; 4) колегіальність; 5) рівне забезпечення місцевих та державних інтересів, їх поєднання; 6) виборність; 7) самостійність; 8) підзвітність і відповідальність перед громадами; 9) державна підтримка й гарантії самоврядування; 10) судовий захист прав. В процесі завершення створення громад система принципів є ціннісним орієнтиром, далі ж ця система продовжуватиме існувати як беззаперечна, фундаментальна основа для реалізації самоврядування у нашій державі. Отже, не всі принципи знайшли своє змістове наповнення в чинному законодавстві, що лишає простір для здійснення подальших наукових досліджень у цій галузі [48, с. 9, с. 11].

Стандарти-принципи, які регулюють безпосередню реалізацію врядування, містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування, деякі дослідники відносять їх до т. зв. «неявних» принципів, які формулюються через узагальнення звичайних норм права [78, с. 61].

Так, із змісту статті 3 Хартії впливають два важливі стандарти-принципи. Так, у цій нормі виражено вимогу здійснення самоврядування як управління великою частиною прав публічного характеру в інтересах населення та під свою відповідальність, тобто фактично закріплено принцип

адміністративної автономії, який полягає у автономності, або незалежності від інших суб'єктів, особливо – від органів державного управління.

Зміст цього принципу включає три класичні автономії місцевого самоврядування – компетенції, що передбачає повноту та виключність функцій врядування (стаття 4), організаційно-кадрову, яка означає самостійне визначення структури органів управління та підбір кадрів (стаття 6) та фінансову, тобто наявність власних адекватних фінансових ресурсів (стаття 9) [77, с. 40].

Стаття 3 Хартії передбачає, що врядування існує в межах закону. Виходячи з того, що принцип законності є складовим елементом, або в розумінні Венеціанської комісії «компонентом» фундаментальної засади верховенства права, та беручи до уваги те, що верховенство права відносять до «стовпів» Ради Європи, можна стверджувати, що принцип верховенства права є одним із стандартів–принципів місцевого самоврядування.

Стаття 4 Хартії вимагає, щоб публічні повноваження здійснювалися у більшій мірі тими органами, що мають із громадянином «найтісніший» контакт, що являється чітким вираженням принципу субсидіарності. Отже, наведене положення закріплює своєрідний фільтр для центральної влади щодо впливу на місцеві процеси. Водночас, обрання органів, що «мають найтісніший зв'язок» має бути регламентовано на законодавчому рівні саме центральною владою – парламентом.

Демократичні стандарти передбачають для держави виникнення обов'язку із забезпечення функціонування та реалізації принципів, які є базисом для побудови врядування. Саме від держави у більшій мірі залежить «правова життєздатність» самоврядування, оскільки саме на підставі якісного закону врядування може бути реалізовано у повному його обсязі.

Підсумовуючи наведене, можемо наголосити, що самоврядування це система, за допомогою якої реалізується публічна влада, яка полягає у здійсненні управління суспільно-правовими процесами та вирішенні

значущих питань безпосередньо населенням або через представницькі органи.

Існують різні теорії та концепції сутності самоврядування, такі як державницька, концепція вільної громади та інші. Місцеве самоврядування має низку ознак, до яких ми можемо віднести легітимність, особливу суб'єктність, представництво, виключний та обмежений обсяг питань, які органи місцевого самоврядування правомочні вирішувати.

Самоврядування будується на певних принципах, які також наведені у діючих нормативних актах. Узагальнюючи, приходимо до висновку, що внутрішній зміст врядування можна охарактеризувати наступним чином: це система організації влади, за допомогою якої місцеве населення має можливість безпосередньо вирішувати проблеми локального значення, що прямо впливають на їхні суспільні й життєві процеси.

1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні

Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування можливий лише за наявності ефективної нормативної бази, що відповідає суспільним потребам, актуальним суспільним відносинам та містить у своїй структурі дієві механізми реалізації функцій самоврядування.

Задля досягнення прогресу система самоврядування має перебувати у постійній трансформації, розвитку, тобто, відповідно, має змінюватись і нормативна база – запроваджуватись нові категорії, нові процедурні норми, ліквідовуватись правові колізії. Вважаємо, що до існування самоврядування влучно підходить латинський вислів «Non progredi est regredi».

З набуттям чинності Конституції України 1996 р. фактично розпочався новий етап розвитку суспільно-правових відносин, що прискорило

актуалізацію пріоритетності питання розбудови демократичної, суверенної, правової держави. Основним Законом було введено фундамент утвердження вітчизняного місцевого самоврядування, окреслено нормативні засади організації влади на місцях в призмі особливостей національного конституціоналізму, визначено концептуальні вектори діяльності, функціонування, компетенції органів місцевого самоврядування.

Як справедливо зазначав видатний вітчизняний конституціоналіст Ю. М. Тодика за часи свого життя та праці, принципи засад конституційного ладу «становлять каркас конституційного права, його головну конструкцію, на основі якої мають формуватися конституційно-правові зв'язки в умовах розбудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави» [111, с. 15]. Саме до компоненту такого «каркасу» ми і відносимо місцеве самоврядування як основну складову конституціоналізму. Таким чином, завдяки Основному Закону місцеве самоврядування в Україні утвердилось як один з найважливіших та визначальних конституціональних інститутів.

Водночас у Конституції залишено широке поле для вдосконалення. Так само і у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не були, і фактично не могли бути, вирішені всі проблеми місцевого самоврядування, що існували за часів зародження і становлення незалежної вітчизняної державності. Підтвердження цьому міститься, наприклад, в п. 1 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону, де зазначено, що його норми є лише основою для інших законодавчих актів.

Нормативне забезпечення здійснення та розвитку місцевого самоврядування є одним з ключових напрямків реалізації муніципальної реформи. Муніципальна реформа, на наше переконання, передбачає здійснення системи заходів, які умовно можна структурувати на групи.

Перша група – створення стабільної правової основи;

Друга група – формування матеріально-фінансової основи, її вдосконалення та сприяння розбудови фінансової незалежності;

Третя група – надання різнобічної підтримки самоврядуванню: організаційної, методологічної;

Четверта група – розвиток кадрової політики, вдосконалення системи відбору та підготовки кадрів для органів системи самоврядування, висування нормативних вимог до кандидатів на виборні посади тощо.

Додатково п'ятою групою ми вважаємо обґрунтованим виділення соціально-психологічного комплексу. До нього мають входити концепції розвитку, меморандуми, стратегії щодо побудови у суспільстві сталого усвідомлення сутності самоврядування та закріплення у свідомості людей тези про те, що кожен може та має брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Це також і прояв просвітницько-правової діяльності держави, яка на разі перебуває на низькому рівні.

Важливими нормативними документами в розбудові та розвитку місцевого самоврядування є міжнародні акти, до яких належать Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія міст, Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ін.

Особливо це стосується норм Європейської хартії про місцеве самоврядування, бо після її ратифікації Верховною Радою України, згідно зі статтею 9 Конституції України вона стала частиною національного законодавства України.

Також це має відношення до норм Європейської хартії про місцеве самоврядування, адже після того, як парламент ратифікував її, цей документ став частиною національного законодавства. У зв'язку з цим виникла необхідність приведення у відповідність до норм Хартії норми діючого вітчизняного законодавства [66, с. 244].

Нормативно-правовий базис для функціонування та розвитку органів місцевого самоврядування складається із регуляторних актів різного рівня в юридичній ієрархії. Такі акти умовно можна класифікувати на цільові групи:

1) Конституція України, якою покладено основу місцевого самоврядування на найвищому – конституційному рівні;

2) засадничі закони, що регулюють безпосередній порядок діяльності органів місцевого самоврядування: «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»;

3) процедурні закони, якими регламентується порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання осіб на виборні посади: «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський референдум», частково – «Про місцеві вибори»;

4) закони, що визначають ресурсну базу місцевого самоврядування, визначають процес формування місцевого бюджету, процедуру організації справляння місцевих податків і зборів – Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України;

5) галузеві нормативні акти – їх роль полягає у регламентації ролі місцевого самоврядування у різних галузях суспільних відносин: Водний кодекс; Земельний кодекс; Лісовий кодекс, Закон України «Про культуру»; «Про охорону здоров'я»; «Про освіту», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші;

6) відомчі нормативні акти органів державної влади, що приймаються на основі та на виконання законів, тобто є конкретизуючими актами по відношенню до певної сфери регулювання;

7) безпосередньо нормативні акти місцевої ради, які визначають специфічні умови здійснення самоврядування на певній території (місцевий статут), процедуру діяльності органів місцевого самоврядування. Такими актами можуть бути рішення про особливості роботи в умовах карантину, оголошення сезону тиші, затвердження регламенту, положення про комісії тощо.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вважається одним із найбільших та найважливіших «конституційних» законів, тобто прийнятих у відповідності до реалізації положень Конституції України.

Закон є фундаментальним актом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Акт об'ємний за обсягом - налічує 80 статей та розділ прикінцевих і перехідних положень. Він є комплексним за характером правового регулювання – містить норми-принципи, понятійні норми, процедурні положення.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» має статусний та процедурний характер. Цим законодавчим актом регулюється статус місцевого депутата. Депутат визначається як повноправний представник громади, виборців та являється членом відповідної місцевої ради. Законом встановлено важливі гарантії профільної діяльності депутата та порядок його відкликання.

Концептуальні основи системи органів місцевого самоврядування встановлені у міжнародних документах, ратифікованих Україною. До них можна віднести Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, Європейську хартію про місцеве самоврядування та інші.

Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація має назву «Інтернаціональна спілка місцевих рад» [6].

Більшість норм Конституції фактично ґрунтуються на положеннях Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та Європейської хартії місцевого самоврядування, що цілком об'єктивно і закономірно, оскільки названі документи є не лише загальноприйнятими європейськими стандартами не одне десятиріччя для країн-членів Ради Європи, свого часу вони стали потужним імпульсом для реалізації європейської моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні [74, с. 219].

Преамбула Всесвітньої декларації встановлює аргументи на користь впровадження місцевого самоврядування. Вказується, що найближчою до людини формою вирішення справ соціального значення є саме самоврядування. Чітко підкреслено, що найоптимальнішим кроком є

побудова гармонійної громади, де громадяни б відчували себе її частиною і відчували персональну відповідальність. Висловлено побажання, що цей документ став єдиним для всіх націй стандартом, до якого варто прагнути, тобто фактично визнається, що найефективнішою формою управління є та форма, коли окремо взята особа відчуває власну, персональну відповідальність, а не страх покарання.

Всесвітньою декларацією встановлено, що місцеве самоврядування слід визначати конституційним принципом. Цю ідею впроваджено також і в Європейській хартії, згідно статті 2 якої принцип самоврядування має визнаватись у законодавстві держави, а по можливості – у її конституції.

У розглянутих документах послідовно утверджено основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність та самостійність органів й інших форм самоврядування при реалізації ними визначених в законах повноважень [86, с. 361].

Наголошуючи на аспектах нормативно-правових засад розвитку самоврядування, першочерговим є декларування обов'язкового вирішення ряду проблем законодавчого характеру, що включають інституційний, організаційний, фінансовий та інші елементи.

На новітньому або «надсучасному» етапі розвитку самоврядування вже прийнято ряд законів на викоренення проблем функціонального характеру, до яких відносяться Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо.

Важливим аспектом реформування системи самоврядування на принципах децентралізації є прийняття парламентом ряду законів, що врегульовують питання передачі повноважень. До таких нормативно-правових актів можна віднести Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про внесення змін

до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» та інші.

Таким чином, місцеві громади вже отримали широкий перелік нових повноважень: архітектурно-будівельний контроль, видача дозвільних документів, реєстраційні дії за місцем проживання осіб, державна реєстрація підприємств, речових прав на нерухоме майно, опрацювання відомостей з ДЗК, створення Центрів надання адміністративних послуг [114, с. 44].

Необхідним, з точки зору вдосконалення незалежності системи місцевого самоврядування є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», який встановлює, що до земель комунальної власності переходять усі землі державної форми власності, що знаходяться поза межами населених пунктів та в межах відповідних територіальних громад [3].

Цей закон відіграє знакову роль для констатації факту зменшення впливу на врядування та розвиток його у державі, можливість розпоряджатися власними землями є вихідною точкою на шляху до розбудови дійсно автономної громади, що правомочна вирішувати питання місцевого значення без втручання центральних органів влади.

Нормативні засади розвитку вітчизняного врядування також передбачають оновлення державної політики щодо розвитку регіонів, запровадження програм підтримки регіонів задля зміцнення організації самоврядування.

У законодавстві зафіксовано, що стратегії розвитку регіонів є інструментами реалізації державної регіональної політики, а їх розроблення здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл,

першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону.

Важливо, що державна політика у галузі покращення регіонів базується на інтегрованому підході, який передбачає поєднання таких складових частин:

1) секторальної (галузевої) – рівень конкурентоспроможності регіонів має бути підвищено через оптимізацію і диверсифікацію структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

2) територіальної (просторової) – збалансований і рівномірний розвиток громад, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості;

3) управлінської – використання єдиних підходів у політиці регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади [39, с. 11].

У 2020 році Урядом прийнято нову Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, якою затверджено першочергові завдання нової регіональної політики. До таких завдань Уряд відніс підвищення темпів економічного росту регіонів, підвищення конкурентоспроможності за рахунок їх внутрішніх потенціалів, покращення статистики рівня зайнятості населення, запровадження робочих місць, запровадження сприятливих умов, за яких трудові емігранти поверталися б до країни [9].

Урядом також наголошується, що такі заходи будуть формуватись із використанням вже отриманого досвіду, статистичних даних, рекомендацій і висновків, результатів досліджень. Використання таких джерел обумовлюється необхідністю дотримання високих управлінських стандартів.

Водночас також Кабінетом Міністрів України визнано ряд катастрофічних наслідків, викликаних збройною агресією. Так, у Стратегії наголошується, що у 2017 році Російською Федерацією перебудовано на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях господарських зв'язків та незаконно захоплено місцевих ресурсів в об'ємі до 40% від усіх видатків на тимчасову окупацію територій.

В межах проблем функціонування самоврядування, що мають бути вирішені, зазначається, загрозою безпеці країни є слабка система державних органів влади, зокрема, органів виконавчої влади, а також слабкість органів місцевого самоврядування. Ця теза підтверджується проявами апатичності, відсутності достатнього рівня досвіду у галузі вирішення локальних проблем, швидкого реагування на виклики, відсутності заходів, які б дозволили швидко прискорити рівень економічного зростання регіонів.

Формування громад та здійснення децентралізації потребують якісного кадрового забезпечення. На разі обставини сучасної дійсності та парадигма розвитку регіонів вимагають від посадових осіб нових вмінь, опанування нових навичок, отримання нових знань та підвищення кваліфікації. Рівень компетенції сучасного «середньостатистичного службовця» пострадянського зразка є морально застарілим та не може відповідати вимогам сьогодення.

Також ефективним є включення у групу розробників плану регіонального розвитку інших інституцій, які б могли стати надійними партнерами. Окремо слід звернути на невирішеність проблеми забезпечення рівних прав чоловіків та жінок. Не дивлячись на наявність значної кількості нормативних актів, що покликані сприяти подоланню гендерної нерівності, статистичні дані демонструють протилежне [9].

Щодо людського ресурсу важливо наголосити на участі населення у процесах місцевого значення. Так, цікавим прецедентом є участь громади в процесах розробки стратегії розвитку регіону. Громадянським суспільством Полтавщини створено Стратегічний план розвитку міста Полтави до 2025 року. Цей план включає в себе візію розвитку, цінності, результати

аналітичних досліджень та, відповідно, пріоритетні напрямки розвитку. Такий акт прояву громадської позиції є прикладом ініціативності громади та бажання брати участь у локальних процесах розвитку.

Отже, пріоритетними напрямками розвитку місцевого самоврядування є підвищення рівня кадрового професіоналізму й вирішення проблеми кадрового голоду. Основними ж засадами розвитку вважаємо саме поглиблення незалежності самоврядування від центральної влади, розширення повноважень та забезпечення фінансової автономності.

Реформування ж врядування повинно відбуватись на основі діючого законодавства у відповідності до засад верховенства права; законності; гласності, відкритості, ефективності; прозорості, доступності послуг; підконтрольності; інституційної спроможності; державної підтримки; партнерства; системності розвитку.

Окремі дослідники вважають невирішеними на сьогодні проблеми необхідності зміни Основного Закону в частині децентралізації влади і засад вирішення питання адміністративно-територіального устрою держави що може потенційно забезпечити основу для прийняття ряду законів у галузі народовладдя й територіальної організації влади [106, с. 2–3].

На успішну реалізацію концептуальних положень досить сильно впливає питання зміни Основного Закону. Такі зміни мають полягати у вирішенні проблематики утворення виконавчих органів рад, трансформувати адміністрації в органи із контрольно-наглядовим типом існування із вузьким обсягом контрольних повноважень із ухилом саме в наглядову природу правового існування. Важливим є закріплення та реформування визначення громади.

Також, на наше переконання, існують значні недоліки молодіжної місцевої політики. Така прогалина має бути усунена шляхом прийняття якісних місцевих програм щодо залучення молоді у муніципальні процеси не тільки формально, але й реально. Участь молоді в громадському житті на

місцевому і регіональному рівнях є обґрунтованим та доцільним напрямком для розробки.

Так, виникає потреба в розвитку неформального навчання або навчання нетрадиційними методами, що безпосередньо пов'язано з передачею нематеріальної спадщини територіальних громад, що може бути забезпечено спеціально створеною Регіональною радою молодіжних об'єднань. Трансформація формального та формування неформального навчання, яка виконуватиме функції з виявлення, збереження та передачі культурних цінностей національного значення, у такий спосіб може стати платформою для посилення зв'язків та взаємодії молоді територіальних громад [49, с. 82].

Отже, як висновок можемо зазначити, що належний рівень існування врядування в Україні наряду залежить від вдосконалення існуючого стану нормативно-правового базису та прийняття ряду нових актів, до яких слід віднести Державні стратегії розвитку.

Постійне переосмислення нормативно-правових актів дозволить уникнути стагнації у нормативному регулюванні муніципальних процесів і, як наслідок, сприятиме забезпеченню засади ефективності самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСАД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Процес децентралізації в сучасних умовах розвитку демократичних стандартів є одним з найефективніших та прогресивніших інструментів реалізації принципу народовладдя й забезпечення реального місцевого самоврядування.

Дослідження децентралізації у нашій країні дозволяє виявити базис, на якому ґрунтується цей процес, його ознаки та проблеми реалізації. Усвідомлення та обізнаність громадян у процесах децентралізації є важливим питанням участі громади у процесах здійснення самоврядування. Особливої уваги потребує вивчення нормативного забезпечення децентралізації в сучасних умовах та міжнародний досвід, що являється рекомендованим для аналізу й використання.

2.1. Правова сутність поняття «децентралізація»

Інститут децентралізації є важливим у сучасній демократичній державі та має стояти пріоритетним напрямком у порядку денному реалізації національних реформ. Для повноти усвідомлення значення цього правового явища, обов'язковим є дослідження поняття, суті та правового змісту децентралізації.

Поняття «децентралізація» детермінують різними способами в залежності від підходу, який притаманний методу дослідження конкретного науковця. Так, серед найбільш розповсюджених визначень цього поняття можуть бути виділені – передача частини повноважень місцевій владі з боку

державної; самостійність управління; перерозподіл владних повноважень і компетенцій тощо.

На думку Т. Забейворота, недоліком вітчизняних досліджень є брак сучасної, заснованої на європейських принципах і стандартах, поширеної у вітчизняному фаховому середовищі науково обґрунтованої та практично виваженої концепції децентралізації влади [63, с. 23].

В узагальненому вигляді роль децентралізації влади виражається у розподілі влади народу між органами державної влади та органами місцевого врядування. У випадку розподілу функцій між органами державної влади йдеться про розподіл функцій і повноважень щодо здійснення влади, передусім, між вищими органами держави [42, с. 21].

У своїй концептуалізації децентралізації Дж. Зайда акцентує на «розподілі та використанні ресурсів» (фінанси, людські ресурси та навчальний план) від центральної влади до місцевих шкіл. М. МакДжінн та Т. Велш описують децентралізацію як передачу повноважень від центрального уряду до провінційних одиниць – регіональних, окружних (районних) та шкільних [102, с. 112].

Перехід до децентралізації – це, за висловом американського політолога О. Джонса, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки та дає можливість будувати демократію знизу догори. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їхні запити [45, с. 124].

Таким чином, західні вчені наполягають на тому, що децентралізація в першу чергу зумовлює перерозподіл повноважень щодо прийняття рішень та відповідальності між центральним урядом та нижчими рівнями урядових установ або приватних організацій [41, с. 17].

Примітним є те, що сучасному європейському праворозумінню притаманно широке трактування децентралізації, що обумовлює відхід від ототожнення з місцевим самоврядуванням. Децентралізація розглядається як процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації; передача центральним (національним) урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих інституцій (або) органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, що визначені на законодавчому рівні [53, с. 150].

Завдяки тривалому та змістовному процесу реформування європейської системи управління, досягнення певного рівня політичної й економічної стабільності, європейські країни отримали можливість змістити акценти з центристської системи управління на формування інноваційної моделі, що діяла б, перш за все, в інтересах громади, вирішувала проблеми, дозволяла досягти певного рівня суспільного благополуччя.

Децентралізація також в окремих працях розглядається не як розподіл чи делегування владних повноважень, а як природне право громадянина вирішувати власні локальні проблеми. Вітчизняні науковці здебільшого перебувають на стадії пошуку та обговорення сутності поняття децентралізації. К. Бриль розглядає децентралізацію як модель створення умов демократизації організації в суспільстві, що передбачає передачу частини управлінських функцій, що мають входити до компетенції об'єднань громадян, які мешкають на цій території, а також органів та посадових осіб, які повинні обиратись виключно на місцях для уникнення призначення вищими посадовими особами [44, с. 136].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «децентралізація» подається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [46, с. 218].

У політологічній науці термін «децентралізація» визначають як комплексну політичну систему управління, основною метою якої являється реалізація владних рішень, покликаних дати відповіді на практичні проблеми, що перебувають поза межами відання державної влади.

З політологічної точки зору децентралізацію можна позиціонувати як політичний процес, в межах якого з ціллю оптимізації алгоритму вирішення питань загальнонаціонального значення центральними органами влади делегується частина повноважень на місцевий рівень.

Децентралізація державного управління – це діяльність незалежного врядування після передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав та повноважень місцевих органів або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру. Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на власні управлінські [60, с. 131-132].

Деякі вчені вважають, що під децентралізацією варто розуміти передачу повноважень та відповідних ресурсів державою органам самоврядування. Ціллю реформи самоврядування, передусім, має стати забезпечення його здатності автономно вирішувати проблеми на локальному рівні власним коштом, тобто територіальні громади мають бути наділені більшими ресурсами, внутрішніми резервами для виконання функцій і завдань, покладених на них чинним законодавством щодо вирішення питань місцевого значення [73, с. 217].

Одним із найважливіших питань децентралізації можна поставити наступне: де знаходиться межа децентралізації?

Для відповіді на поставлене запитання слід дослідити іншу складову цього явища – принцип субсидіарності. Відповідно до вказаного принципу, найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які найближче до людей, і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим та найменш затратним.

Як зазначає Н. О. Чудик, держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору [121, с. 79].

При передачі повноважень на місця з'являється можливість ефективного приведення публічних послуг, що надаються, у відповідність до потреб населення.

Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч [82, с. 9].

Однак децентралізацію не можна розглядати лише як загальне благо і панацею від вирішення місцевих проблем. Ю. Кругул та В. Батрименко зазначають, що централізація влади також має певне позитивне значення, в окремих випадках централізація дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, які надають місцеві органи [80, с. 20]. Отже, можна припустити, що децентралізація і централізація мають розглядатись всебічно, як у негативному, так і в позитивному значеннях.

Також постає проблема розвитку та вдосконалення інституцій функціонування місцевої демократії, що покликані вибудовувати нові підходи до управління фінансовою, у тому числі бюджетною системою. Місцевий бюджет має бути фінансово незалежним, самостійним, збалансованим, а також на законодавчому рівні мають бути чітко визначені розмежування функцій між державними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [91, с. 615].

Як і кожне складне явище суспільно-правового характеру, децентралізація, задля кращого усвідомлення та розуміння сутності, потребує класифікації. Одні науковці стверджують, що поділ децентралізації на типи / форми / види є досить умовним і не може в чистому вигляді застосовуватися при реформуванні системи державного управління в Україні [89, с. 161]. Прихильники іншого табору навпаки наголошують на необхідності чітко

визначати тип децентралізації та навіть здійснювати його законодавче закріплення.

Ми притримуємось позиції науковців, які вважають обов'язковим здійснення класифікації децентралізації. Однак не погоджуємось із необхідністю законодавчого закріплення такого поділу, оскільки це створить додаткове нагромадження нормативних актів та, фактично, не принесе практичного результату.

Телеологічне значення класифікації у більшій мірі розкривається саме на доктринальному рівні, в межах наукового дослідження та під час навчального процесу. Нижче вважаємо за доречне навести деякі приклади поділу децентралізації на типи.

На науковому рівні виділяють три види децентралізації: політичну, адміністративну та фіскальну.

Політична децентралізація – основним інструментом цього типу децентралізації є деволюція – врегульована передача повноважень. Передача владних функцій та повноважень органами влади від вищого рівня до нижчого, також політичну децентралізацію розуміють як спільну розробку і реалізацію політичного курсу із залученням зацікавлених сторін, які беруть пряму участь у процесах.

Адміністративна децентралізація – передача повноважень здійснюється з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь, підвідомчих центральним органам влади, агенцій, з метою делегування владних повноважень у сферах процесу розробки і прийняття рішень, розпорядження ресурсами для надання державних послуг у визначених сферах.

Фінансово-економічна (фіскальна) децентралізація – система передачі повноважень у бюджетній, податковій та економічній сферах. Це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету.

За умови фіскальної децентралізації органів місцевого самоврядування надають фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів.

Наглядно типи децентралізації сформовані у таблицю за авторством А. О. Маслова та А. Т. Гладковської, що приведена нижче.

Таблиця 2



Джерело: [90, с. 4].

Також існує альтернативна концепція, відповідно до якої децентралізацію ділять на адміністративну, політичну, бюджетну та ринкову. Як можна одразу побачити, обидві класифікації мають спільні риси, однак другий приклад є більш деталізованим.

За адміністративної децентралізації зберігається реальна підпорядкованість центральним органам влади.

Політична – децентралізація органів влади, прийняття соціально-значущих управлінських рішень.

Бюджетна передбачає децентралізацію фінансових та матеріальних ресурсів, що являється основою економічної незалежності окремих територій; ринкова децентралізація передбачає розподіл функцій аналізу та управління на державні та приватні структури [50, с. 37-38].

Наглядно цю класифікацію приведено у таблиці нижче.

Таблиця 3

Класифікація типів децентралізації



Джерело: [50, с. 38].

Децентралізація влади не може бути реалізована без належного закріплення на законодавчому рівні.

По-перше, саме поняття «децентралізація» у чинних нормативно-правових актах відсутнє, однак сам термін широко використовується. Зокрема, статтею 132 Основного Закону визначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади [1].

У Європейській хартії місцевого самоврядування децентралізація визначається як принцип і вказується у преамбулі. Хартією проголошено, що охорона та посилення самоврядування повинно реалізовуватись спираючись саме на принципи децентралізації та демократії.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні позиціонує децентралізацію як засаду, шляхом запровадження якої планується вирішити проблемні аспекти самоврядування.

Вважається, що першим законом, що дав поштовх для децентралізації є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким встановлено важливі процедурні механізми реалізації органами місцевого самоврядування свого права на об'єднання. На разі ж актом, який виводить децентралізацію на завершальну стадію, є «Проект закону про внесення змін

до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій», який 04.12.2020 року повернуто із підписом Президента.

Таким чином, чинним законодавством прямо не визначено терміну «децентралізація», однак його широко використовують у законодавчих актах різного рівня. Питання необхідності законодавчого визначення категорії «децентралізація» є досить дискусійним і є актуальним для обговорення. На наше переконання, цю категорію доцільно визначити у концепції реформування місцевого самоврядування без закріплення у Конституції чи профільних законах.

Реалізуючи принцип об'єктивності та всебічності наукового дослідження, не можна не вказати на неоднозначні та невирішені питання концепції децентралізації. Важливим є вирішення неоднозначного питання концепції публічного управління на місцях в умовах передачі повноважень. Ми говоримо про модель управління, яку регіон має обрати: «сильна рада – слабкий мер» чи навпаки, – «слабка рада – сильний мер». Розглянемо позитивні та негативні сторони кожної з цих моделей окремо.

У випадку наділення голову (мера) значним обсягом повноважень, громада може отримати сильного лідера, непідконтрольного центральній владі та який не піддається тиску інших органів. При такій моделі прогнозуємо низький рівень суперечностей, що має наслідком швидке вирішення проблем місцевого значення, відсутність бойкотувань голосувань, стабільність політичного ландшафту в цілому. Водночас, надконцентрація впливу у однієї особи критично підвищує рівень корупційних ризиків, сприяє придушенню опозиції та, відповідно – локальній узурпації влади.

Прикладом моделі «сильний мер – слабка рада» являлось місто Харків під керуванням Геннадія Кернеса. Цікавим видається також факт, що не дивлячись на високий рівень корупційних ризиків та концентрації місцевої влади фактично в руках однієї людини, жителі міста переобирали Геннадія

Кернеса на посаду міського голови і він мав низький антирейтинг порівняно з очільниками інших великих міст.

Другою моделлю являється «сильна рада – слабкий мер». За таких умов саме місцева рада має основний вплив на процес винесення рішень при низькому авторитеті голови. Позитивним ключем такої моделі являється високий рівень демократичності процесів, забезпечення політичного плюралізму у раді, відсутність концентрації влади та, відповідно, високий рівень складності її захоплення.

Однак, така модель також має низку недоліків. Контроль окремих депутатів дозволяє фінансовим елітам продукувати необхідні для них рішення, під час виникнення дискусійного питання робота ради може бути заморожена внаслідок відсутності необхідної кількості голосів тощо.

Таким чином, обрання конкретної моделі несе як переваги, так і ризики, на разі ж неможливо говорити про єдину правильну та найефективнішу систему управління.

Іншим актуальним питанням процесу децентралізації є економічна сфера – фінансування, бюджетний блок, повноваження у сфері податків та зборів тощо. Вважається, що реформа децентралізації сприяє нарощенню місцевих бюджетів. Водночас, фінансування більшої частини видатків, пов'язаних з забезпеченням територіальної громади, тепер здійснюється за рахунок їхніх бюджетів. На сьогодні ж велика кількість сільських рад є дотаційними, тобто вони не мають можливостей самостійно забезпечити свою діяльність, такі території ще називають депресивними.

Для розвитку місцевих бюджетів територіальних громад в Україні потрібно посилити фінансову незалежність цих бюджетів. До методів посилення фінансової незалежності цих бюджетів можна віднести: включення податку на прибуток комунальних підприємств, податку на землю, плату за торговий патент на підприємницьку діяльність, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва до дохідної частини місцевих бюджетів; збільшення надходжень до місцевих бюджетів, за рахунок

запровадження податку на нерухомість та розкіш для фізичних осіб та включення цих податків до бюджетів територіальних громад [115, с. 7-8].

Ще одним проблемним питанням децентралізації є безпосередня передача повноважень органам місцевого самоврядування. О. Скрипнюк вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих тенденцій у існуванні держави негативного характеру, а саме: 1) збільшення рівня регіональної ідентичності серед місцевого населення і, як наслідок, загострення сепаратистських настроїв в окремих областях; 2) збільшення рівня свавілля чиновників і еліт та збільшення рівня незадоволення населення місцевою та державною владою, у тому числі через нездатність забезпечити інтереси цього населення; 3) небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [105, с. 24].

Отже, враховуючи наведене у цьому підрозділі, можемо зробити висновок, що процес децентралізації у загальному розумінні – це процес передачі повноважень центральними органами влади місцевим.

Децентралізація має ряд іманентних ознак, власну доктринальну класифікацію, щодо якої відсутня єдність підходів і на разі являється дискусійним питанням, як і питання детермінування категорії «децентралізація» загалом. Це правове явище несе в собі не тільки позитивні, але й негативні аспекти, останні розкриваються у внутрішніх проблемах – моделі управління, фінансовій сфері, проблемах, пов'язаних із результатами передачі повноважень. На разі процес наукового дослідження інституту децентралізації перебуває у динамічному стані, категорії та концепції змінюються, що є важливим й актуальним в контексті реалізації демократичних процесів, доктринальній оцінці та дослідженні цих процесів. Переконані, що подальше опрацювання цієї проблематики сприятиме поглибленню розуміння її сутності, вдосконаленню підходів до розуміння та

підвищить якість викладання конституційно-правових дисциплін у вищих навчальних закладах.

2.2. Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування

Дослідження іноземного досвіду впровадження децентралізації та перейняття такого досвіду на державному рівні являється усталеною практикою, що дозволяє виокремити позитивні риси, запровадити їх, роблячи коригування відповідно до національної правосвідомості та особливостей правової системи, а також уникнути негативних наслідків від помилок тих держав, які вже впровадили окремі інструменти у сфері народовладдя.

Дослідивши інфографіку щодо рівня децентралізації у країнах світу у 2016 році, можна побачити обсяг здійснення децентралізації у різних державах.

Інфографіка 1

Світовий рівень децентралізації



Джерело: [29].

Як видно з наведеної таблиці, часто високий рівень децентралізації мають, як правило, держави із федеративним устроєм. Однак наявність федеративної форми державного устрою не є апіорі ознакою високого рівня демократії, про що може свідчити, наприклад, досвід Російської Федерації, у якій можна констатувати відсутність змінюваності влади та надконцентрацію влади у найвищих ешелонах управлінської вертикалі. Як демонструє світовий досвід, децентралізація влади та реально дієва організація системи самоврядування притаманні західній, ліберально-демократичній системі.

Водночас, низький рівень якості місцевого самоврядування можна фіксувати у африканських країнах, Російській Федерації, де більшість місцевих голів призначаються центральними органами влади, Білорусь же взагалі користується радянською моделлю вертикального підпорядкування рад.

Багаті країни відрізняються більше високим рівнем децентралізації. Організація економічного співробітництва та розвитку – організація, що об'єднала 34 країни, більшість з яких відзначаються високим рівнем доходів громадян, провела дослідження, за наслідком якого зроблено висновок, відповідно до якого частина видатків, що здійснюється субнаціональними урядами, серед її членів становить 40% усіх публічних видатків, у той час як середнє значення у світі нижче й складає 24%. На час виконання дослідження (2016 рік) показник України становив 31% [28].

Більша частина демократичних держав здійснили зміни у напрямках фінансової або адміністративної децентралізації протягом трьох останніх десятиліть. Країни Східної й Центральної Європи впроваджували такі заходи як відповідь на фіаско жорсткої централізованої політики комуністичного режиму попередніх періодів. Деякі держави реалізують відповідні кроки у превентивних цілях – запобігання міжрегіональним конфліктам, мобілізація місцевих ресурсів тощо. До цього ще слід додати тиск міжнародних, донорських, фінансових інституцій (Світовий Банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз), експертного середовища [67, с. 5].

Розглядаючи децентралізацію як політичний «тренд», можливо прийти до висновку, що на світовій арені зазвичай використовується комплексний тристоронній підхід – територіальна сфера (переформатування адміністративно-територіального устрою), інституційна сфера (передача повноважень від одних органів влади іншим), процедурна (запровадження нових інструментів реалізації влади, вдосконалення існуючих процедурних нормативно-правових актів).

Децентралізація в країнах Європи впродовж останніх десятиліть сприяла становленню врядування, побудові управлінських систем, які відображали за своєю суттю весь спектр надання якісних послуг відповідно до повноважень, але згідно з доступною матеріальною базою на первинному рівні. Незважаючи на те, що кожна країна Європи проводила реформу децентралізації практично за унікальним сценарієм, у Європейському Союзі було запроваджено умовні одиниці уніфікації – Єдину систему класифікації територіальних одиниць – NUTS [57].

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) – єдина система класифікації NUTS, розроблена Європейським Союзом із метою надання фінансових ресурсів регіонам, передусім найвідсталішим. Загалом, NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких є регіональними, а два місцевими одиницями регіональної статистики [99].

Європейський досвід децентралізації має загальні спільні риси. Так, виділяють п'ять основних характеристик, притаманних децентралізаційним процесам у країнах Європи: розвиток демократизації через розбудову місцевої й регіональної автономії; якісне вирішення проблем місцевого значення; досягнення рівня свободи через запровадження автономії; забезпечення культурного, мовного, етнічного плюралізму; економічна конкуренція між місцевими та регіональними рівнями [32, с. 10].

Зарубіжний досвід наглядно свідчить, що для країн перехідного циклу децентралізація являється важливим інструментом зміни суспільно-політичної та адміністративно-територіальної побудови.

Найрезультативнішими реформами у галузі децентралізації влади відзначились країни Західної Європи, такі як Німеччина, Франція, Швеція, а також Польща, Велика Британія та навіть окремі держави Латинської Америки.

Особливо пріоритетним питання децентралізації для національних урядів стало за останні десятиліття.

Так, на початку 80-х років XX століття реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії, поширилися Європою. У Франції за ініціативи президента республіки розпочався процес децентралізації, орієнтований на посилення місцевої влади; у Великій Британії деволюція влади мала на меті сприяти модернізації старого місцевого самоврядування шляхом упровадження елементів значної диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією; 17 автономних округів Іспанії ухвалили власний статут автономії, здійснивши таким чином приписи Конституції Іспанії 1978 року У Західній Німеччині започатковано процес реорганізації муніципальних утворень, що зумовило значне скорочення їхньої чисельності з 24 000 до 8 500 [63, с. 18–19].

Децентралізація у Франції розпочалась в умовах, коли країна була унітарною та відзначалась високим рівнем бюрократії. Однак із тривалим системним підходом, спрямованим на впровадження децентралізації, Франція на разі залишила за центральним апаратом влади лише загальнонаціональні функції та ті, що не підлягають делегуванню місцевим органам влади.

Шведська реформа децентралізації здійснювалась комплексно й поетапно. Кожен етап включав в себе окремий блок інновацій у сфері адміністративно-територіального устрою. Швеція визначила оптимальною моделлю розвитку місцевого самоврядування ту, у якій забезпечуються державні інтереси без притискання та навпаки - зі стимулюванням місцевих ініціатив. При цьому аспекти функціонування самоврядування вирішуються

на національному рівні – урядом, парламентом, спеціалізованими агентствами.

Шведські ж комуни мають два види повноважень: загальної компетенції в межах промісцеве управління (культурний розвиток, громадський транспорт, дозвілля громадян, благоустрій територій) та ті, що надаються спеціальним законодавством (аварійні служби, соціальне забезпечення, охорона навколишнього середовища) [71, с. 73].

Варто звернути також увагу на досвід Фінляндії. Загальний обсяг місцевих бюджетів у цій країні приблизно дорівнює державному. Прийняття місцевого бюджету на рік, визначення податкових платежів і зборів на місцевому рівні входить до повноважень органів місцевого врядування і не потребує додаткового узгодження із центральним апаратом влади. Головним джерелом надходжень у місцеві бюджети являється податок на заробітну плату, який становить від 15 до 21% від відповідного доходу жителів.

Позитивним моментом є те, що у Фінляндії існує 262 спільні муніципальні ради, які співпрацюють з питань електропостачання і водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Ради з надання допомоги інвалідам охопили всю країну. Ради з інших питань можуть об'єднувати лише декілька муніципалітетів, що знаходяться поряд. У юридичному сенсі муніципальні ради є самостійними фінансовими й адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначаються муніципалітетами учасниками. Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування [117, с. 140].

У загальному вважається, і для цього є підстави, що у Європі значення органів місцевої влади значно зросло за останні десятиліття. Вже у 2016 році у Європейському Союзі ними здійснювалось управління багатьох сфер, а витрати складали 34,8% і 33,2% від загального обсягу державних надходжень відповідно. Такі держави, як Нідерланди, Данія, Фінляндія, Норвегія та

Швеція, виділяються як приклади сильної децентралізації, де національні органи управління несуть відповідальність за надання більшості державних послуг і є одними з найбільших роботодавців. У Данії місцеві органи отримують і витрачають близько 65% загальної суми публічних ресурсів; у Швеції ця цифра знижується до 50%, у Фінляндії – 40%, а від 28% до 33% – у Норвегії, Нідерландах, причому 32% витрачається органами місцевого самоврядування. У федеративних країнах, таких як Бельгія, Німеччина та Швейцарія, питома вага витрат, які здійснюються субнаціональними органами управління, становить від 61% до 47%, відповідно, на муніципальний рівень припадає від 21% до 13% [85, с. 112].

Одним із найпоказовіших прикладів реформи децентралізації вважається Польща, яка є країною постсоціалістичного табору і має значну кількість схожих рис із Україною у формі устрою, формі державного устрою, навіть у демографічних показниках, а отже, приклад Польщі є актуальним для вивчення.

У кінці XX століття польська реформа публічної влади стала базовим елементом процесу ринкової реформації, в межах якої також підвищувався рівень демократії, формувалася інститут приватної власності, покращувався механізм захисту прав громадян, розбудовувались політичні, громадянські свободи. Стрижневою метою реформи у Польщі було визначено боротьбу із корупційною складовою, створення механізмів забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності й якості послуг, що надаються населенню.

У Польщі децентралізація влади полягала у наступному:

- 1) проведенні аналізу наявних проблем на всіх рівнях публічного управління;
- 2) розробці та ухваленні законодавчих актів, які встановили чіткий алгоритм проведення реформи та визначили особливості зміни територіального устрою держави;

3) ґрунтовному опрацюванні концептуальних засад реформи та їх імплементації у нормативно-правові документи, які регулюють окремі сфери життєдіяльності (освіту, медицину, транспорт, охорону екології тощо);

4) передачі функцій та повноважень органами центрального управління до місцевих [52, с. 86].

Одну з центральних ролей у реформі зайняла фінансова децентралізація. Оскільки саме фінансовий ресурс є основоположним у здатності органів місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження, невід'ємною частиною реформи має бути вдосконалення системи фінансування. Так, місцевим органам було надано можливість визначати податкові збори на локальному рівні, можливість фінансової підтримки воєводств між собою, зміну системи перерозподілу податків до місцевого бюджету з державного, відкрито можливості міжнародної співпраці із фондами.

В результаті проведеної реформи органи місцевого самоврядування набули реального права впливати на локальні процеси, утворились три рівні врядування із окремими повноваженнями та фінансовою структурою, органи врядування набули право надавати публічні послуги. Водночас, позиції центральної влади у питаннях зовнішньої політики, безпеки, верховенстві права та дотримання законності не послабились.

Цікавим та, на наше переконання, доцільним до аналізу, є приклад балтійських країн, що розпочали вектор реформ після проголошення незалежності у кінці XX століття.

Литва почала процес реформи розпочався Законом «Про створення місцевих органів самоврядування», який передбачав запровадження нової структури місцевого самоуправління. Доцільно відзначити, що країни Балтії до адміністративної реформи мали устрій, який був ідентичний у всіх республіках Радянського Союзу. Зазначений вище закон визначав врядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм елементів врядування, спрямовану на ухвалення і виконання

рішень з внутрішніх питань». Він передбачав встановлення двох рівнів влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (самоврядування районів і міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (належали до складу одиниць вищого рівня і мали фінансову залежність від них) [51, с. 50].

За наслідком розвитку законодавчої бази відбувся перехід до другого етапу реформування, основу якого становила адміністративна реформа, яка передбачала створення повітів та громад – сільських та міських, які, в свою чергу, ділилися на сянюнії. Повітові органи були підзвітні центральному уряду, тобто можна констатувати низький рівень децентралізації у той період. Також на законодавчому рівні влада врегулювала питання прямих та делегованих функцій і повноважень органів місцевої влади.

Реформа Латвії проводилась в декілька етапів з 1998 по 2009 рр. Місцеві органи влади, за наслідком проведеної юридичної реформи, отримали повноваження та ресурси, яких виявилось недостатньо для реалізації усіх покладених функцій.

Адміністративна реформа в Україні на старті відзначалась схожими ознаками, проте частину повноважень деякі громади могли передати на рівень району. Задля уникнення політичної кризи латвійська влада перейшла до наступного етапу – адміністративно-територіальної реформи.

Першочерговим завданням цього етапу реформи визначалось створення у перспективі економічно спроможних територій, забезпечення можливості надання місцевим жителям послуг високої якості та створення умов для побудови успішної кар'єри в органах місцевого самоврядування.

Процес реалізації децентралізації у Хорватії є пізнавальним для України, оскільки правові системи України та Хорватії мають спільні риси, а остання здійснювала децентралізацію в умовах нестабільної політичної обстановки. Багатопартійність як елемент демократичності держави, після зміни державної ідеології, відіграла негативну роль у децентралізаційних процесах, оскільки фактично усі процеси передачі повноважень та

перебудови територіальних одиниць стали контролювати політичні партії зі своїми суб'єктивними позиціями.

Основні моменти політичного впливу завдяки такій персоналізації були перенесені за межі інституцій. Зусилля забезпечити єдиний контроль над політико-адміністративною системою в умовах підготовки до війни в 1992 р. та в умовах війни, подолання роздробленості системи на автаркічні муніципалітети призвели до вибору іншої крайності. Надмірна децентралізація замінена надмірною централізацією. Місцеве самоврядування було позбавлене компетенції, незалежності та фінансових ресурсів для самостійних дій. Муніципалітети та міста були введені в клієнтські відносини з центральними фондами. Відбувся значний зсув компетенції щодо державних та централізованих міністерств. Реформа була дорогою і невдалою [51, с. 54].

Приклад зазначених країн доводить, що реформа децентралізації має бути підкріплена нормативною базою з високою якістю юридичної техніки.

Україна може використати досвід Латвії, Литви та Хорватії, які обрали три різні способи децентралізації – добровільний, добровільно-примусовий та фінансово-прагматичний. Приклад Литви доводить, що на економічний розвиток територій прямо впливає характер адміністративної реформи та спосіб управління з боку центральної влади. Досвід Латвії може стати показовим в контексті розбіжностей між початковим наміром реформи та результатами. Так, добровільне об'єднання громад може трансформуватись у примусове і органам як державної влади, так і місцевого самоврядування слід проаналізувати цю обставину. Досвід Хорватії є корисним для України оскільки є прикладом прагматичного підходу у прийнятті вольових управлінських рішень під час тиску сторонньої агресії.

Окремо вважаємо за важливе наголосити на використанні зарубіжного досвіду децентралізації на умовах отримання підтримки від наднаціональних інституцій, фондів та держав. Так, за допомогою отриманих ресурсів, у тому числі цільових грошових надходжень, створення спеціалізованої літератури,

проведення просвітницьких заходів тощо, процес децентралізації в Україні може відбуватись із меншою кількістю неточностей та з більш високою якістю. До таких програм підтримки та організацій, що її надають, можна віднести проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO між Україною та Швейцарією, USAID, Фонд «Східна Європа», Раду Європи та інші.

Найбільшою організацією у світі у сфері захисту прав врядування вважається «Об'єднані міста та місцеві влади» (United cities and local governments (UCLG)). UCLG має свої представництва в усіх найбільших регіонах на обох півкулях. Штаб-квартиру організації розташовано у Барселоні, а її місія – бути голосом та захисником місцевого самоврядування на світовому рівні.

Підсумовуючи, можна вказати наступне.

Процес децентралізації являється комплексним та складним явищем. Кожна держава має свій шлях та модель реалізації децентралізації. У цьому підрозділі розглянуто основні, найбільш показові приклади. До таких моделей слід віднести досвід Польщі, Фінляндії, Хорватії та країн Західної Європи, зокрема Франції.

Також важливим є міжнародний досвід організацій і фондів, що готові надати свою компетентну допомогу у процесі реалізації Україною власної децентралізації.

2.3. Організаційно-правове забезпечення реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Процес покращення системи органів місцевого самоврядування та реформа децентралізації активно запроваджуються в Україні – приймаються закони, здійснюється передача влади на місцях. Нормативне закріплення

концептуальних положень реалізації народовладдя є гострим питанням державного значення, яке потребує дослідження в наукових колах та вирішення уповноваженими суб'єктами.

Процес децентралізації обов'язково потребує загальної реформи системи управління державою, яка в кінцевому результаті має привести до закладення основ ефективного адміністративного управління.

Окремі правознавці стверджують, що оптимальним варіантом для українського суспільства є концептуальна модель «Нової веберівської держави». Для підтвердження цієї позиції наводяться аргументи про те, що Україна має сильний демократичний громадський потенціал, що сформувався на основі історичних традицій сильної державної влади. Реформування органів влади повинно здійснюватися за певних нормативно-правових умов:

- 1) встановлення єдиної адміністративно-територіальної системи організації влади;
- 2) запровадження уніфікованої системи органів управління на регіональному й місцевому рівнях;
- 3) реорганізації державного управління на публічне;
- 4) створення окремого інституту державних наглядачів;
- 5) погодження рішень територіальними представництвами органів центральної влади з органами місцевого самоврядування та ін. [64, с. 13].

Розбудова децентралізованої системи управління повинна реалізовуватись через поступову реформу органів виконавчої влади, наслідком якої буде максимально допустима передача повноважень на місця. Основу децентралізації становить розгалужена система нормативно-правових актів. Наявність чітко структурованої законодавчої бази сприяє забезпеченню комплексності та збалансованості процесу децентралізації. Усю сукупність прийнятих законодавчих документів можна поділити на окремі групи.

Перша група – конституційна. Конституційний закон №742-18 від 21.02.2014 року встановив зміни, що мають пряме відношення до реформ

децентралізації, а саме щодо зміни редакції частини 2 статті 141 Конституції України, де територіальні громади наділяються правом обирати через таємне голосування відповідного голову, який очолюватиме виконавчий орган ради та головуватиме на її засіданнях [2]. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року №140-19 передбачено дію принципу децентралізації влади, де розділ XV «Перехідні положення» доповнено пунктом 16-1 пп. 6 із застереженням про прийняття до Конституції України змін щодо децентралізації влади [4].

І хоча такі зміни дають можливість зробити висновок про наявність гострої потреби конституційно-правового утворення нормативно-правових актів та вдосконалення існуючої законодавчої бази, важливі конституційні зміни у галузі децентралізації понад 5 років перебували на рівні законопроекту, а саме Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року № 22167а, який хоч і був визначений Президентом України як невідкладний, однак був відкликаний 29.08.2019 року.

Цей законопроект був покликаний вирішити одну з найактуальніших проблем у галузі вітчизняної децентралізації – оптимізація завдань та відповідних повноважень органів виконавчої влади, що здійснюють свою діяльність на місцях, зокрема, державних адміністрацій.

Для досягнення мети законопроекту передбачалось викласти у новій редакції статті 118, 119, 132, 133, 140–144 Основного Закону та замінити адміністрації на префектів, порядок призначення яких залишається таким самим, як і для очільників адміністрацій, але повноваження яких мають бути обмежені [118, с. 162]. Інститут префектів буде окремо досліджено далі у роботі.

Перша група нормативно-правових актів, яка становить основу конституційно-правового процесу децентралізації, має прямий зв'язок з другою групою – так званими «органічними» законами. Друга група

нормативних актів сприяє розширенню сутності децентралізації та встановлює механізм її безпосередньої реалізації.

Зміст цієї групи законів становлять Закон України «Про місцеві вибори», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та інші.

Третя група – звичайні закони. Дія цих нормативно-правових актів спрямована на регулювання суспільних сфер діяльності, тобто вони являються профільними в залежності від галузевого спрямування. Ці закони закріплюють галузеві повноваження місцевої влади та опосередковано сприяють розвитку децентралізації шляхом запровадження інших суміжних положень.

Четверту групу становлять підзаконні нормативно-правові акти, укази та розпорядження. Цими актами встановлюються вектори розвитку державної та місцевої політики, регулюються процедурні та організаційні питання реалізації децентралізації та врядування. Під категорії таких документів підпадають, наприклад, Указ Президента «Про Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки», постанову Кабінету Міністрів України «Про порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевих бюджетів, які мають проводитися з іншого бюджету» № 386 від 26.03.2003 р.; постанову Кабінету Міністрів України «Положення про освітній округ» № 777 від 27.08.2010 року, затверджену постановою Уряду від 05.08.2020 року Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки, постанову Кабінету Міністрів України №214 від 08.04.2015 року «Про затвердження Методики формування спроможних громад», якою встановлено інструментарій формування спроможних громад, а також процедура створення перспективного плану формування громад тощо.

П'яту групу складають накази, розпорядження, рішення органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, міністерств, що сприяють функціонуванню процесу децентралізації та

самоврядування. Прикладом таких актів є: наказ «Про затвердження Порядку формування та ведення функціонального реєстру співпраці територіальних громад» № 225 від 15.08.2014 року; наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «соціальний захист та соціальне забезпечення» № 659 від 19.04.2017 року тощо.

В якості додаткової ремарки слід окремо звернути увагу на Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким передбачається алгоритм об'єднання суміжних громад на добровільних засадах, що має сприяти спрощенню розв'язання локальних проблемних питань, збільшення обсягу бюджетних надходжень та зменшення рівня фінансового навантаження на окрему громаду.

Однак де-факто процес об'єднання громад в окремих випадках відбувається без погодження із самими громадами, тобто аспект добровільності як такий – відсутній. Приклади такого примусового об'єднання фіксуються у багатьох областях. З метою вивчення цього питання доцільним буде ознайомлення із одним з прецедентів Полтавської області.

24.04.2020 року Полтавська обласна державна адміністрація оприлюднила «Проект перспективного плану формування територій громад Полтавської області» зі змінами. Відповідно до проекту Супрунівську громаду виключено з переліку спроможних громад та включено до складу Полтавської об'єднаної територіальної громади.

13.05.2020 року розпорядженням № 571-р Уряд затверджено Проект Перспективного плану формування територій громад Полтавської області із вищевказаними змінами [13].

При цьому громада не виносила рішення про добровільне об'єднання з Полтавською об'єднаною територіальною громадою з центром у Полтаві, а навпаки – вирішили не об'єднуватись та ініціювали звернення до суду за захистом прав.

На разі триває судовий розгляд у Окружному адміністративному суді міста Києва щодо визнання як протиправне та скасування відповідного розпорядження Кабінету Міністрів України. Також позивач просить суд покласти на Полтавську обласну державну адміністрацію зобов'язання щодо зміни проекту плану формування територій громад в межах Полтавської області та здійснити об'єднання сільських рад в єдину територіальну громаду з адміністративним центром у селі Супрунівка.

Копія ухвали щодо відкриття судового провадження долучена до роботи в якості Додатку А.

Як можна побачити, задекларований принцип «добровільності» поєднання територій та сам інститут об'єднання, який має передбачати значний рівень самостійності громад у прийнятті рішень, на разі стикається із проблемами реалізації внаслідок неправомірного тиску, що йде від центральної влади, громади ж піддаються примусовому об'єднанню всупереч власним намірам. Цей прецедент є прикладом спроби центральної влади контролювати муніципальні процеси й потребує вирішення.

З метою стабільного розвитку українського суспільства й ефективного функціонування держави необхідно забезпечити баланс інтересів державного рівня з локальними з опорою на засади унітарності держави та цілісності її території. Варто досягнути оптимального співвідношення між децентралізацією та централізацією влади, забезпечити баланс розвитку регіонів країни з огляду на їхні історичні, економічні, політичні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Особливого значення для територіальних громад набуває завдання зі створення точок економічного зростання як необхідної умови для їх збалансованого, рівномірного та самодостатнього розвитку у соціальній та економічній сферах [124, с. 186]. Політика ж примусу та безальтернативності у насадженні рішень центральною владою не може визнаватись дієвою моделлю функціонування самоврядування й децентралізації як демократичних інституцій.

Так, на разі невирішеною проблемою є також і фінансова спроможність об'єднаних громад. Серед об'єднаних громад є громади, які характеризувалися високим рівнем податкоспроможності на етапі їх створення, однак стоїть питання щодо достатності ендогенного потенціалу, щоб залишитись спроможними у довгостроковій перспективі. Прикладом такої громади є Пришибська об'єднана територіальна громада, що знаходиться у Кременчуцькому районі Полтавської області та створена на основі об'єднання двох сільських рад з чисельністю населення 1992 особи та площею 91,91 км².

Не дивлячись на незначну територію, Пришибська об'єднана територіальна громада впродовж 2016-2017 років залишається в першій десятці в рейтингу громад за показниками власних доходів на одного мешканця та є громадою з найбільшими капітальними видатками на одну особу. Основним платником податків до бюджету громади є гірничо-збагачувальний комбінат, яким розробляється родовище залізистих кварцитів. Отже, фактично мало місце об'єднання лише двох сільрад, на території яких функціонують потужні підприємства, та штучне «відсікання» суміжних громад, де проживає значна кількість працівників цих підприємств. Така ситуація у перспективі несе загрозу конфлікту, оскільки громади, які залишаються поза таким об'єднанням, не можуть забезпечити своїх мешканців послугами належної якості та активізувати економічні процеси через відсутність відповідної інфраструктури та ресурсів [109, с. 30-31].

Задля досягнення високого рівня децентралізації сучасний стан законодавчої бази та загальний рівень державно-правового ландшафту потребує оновлення. Серед необхідних реформ ми б виділили поглиблення процесів з децентралізації та запровадження дієвої системи стримування впливу центральних органів влади на громади.

Дослідник С.О. Баранов формує наступні кроки, рекомендовані до впровадження задля поглиблення процесів з передачі повноважень:

1) завершити формування необхідної законодавчої бази шляхом прийняття важливих нормативних актів, таких як оновлена редакція Закону України щодо служби в органах місцевого самоврядування, про територіальний устрій, закони, які б регламентували порядок розпорядження земельним ресурсом та контроль за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування;

2) провести необхідні організаційні заходи, які повинні передбачати такі дії: - створення оновленого територіального устрою в державі; - формування відповідних органів через місцеві вибори та формування їх виконавчих структур; - проведення конкурсу на заповнення посад службовців до цих виконавчих органів; - підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації працівників; - реалізацію інформаційно-освітніх і виховних заходів серед мешканців громади з метою поживлення соціально-політичної активності територіальних громад, зміцнення загального рівня правової культури та правосвідомості населення; - розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах [38, с. 18].

В цілому погоджуємось із запропонованим поглядом, однак маємо певні уточнення. Так, сумнівним у сучасних реаліях видається необхідність прийняття нових законів щодо територіального устрою та контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування. Сучасний територіальний устрій, на нашу думку, являється оптимальним і переосмислення потребують лише норми щодо регламентації організації громад. Контроль же за рішеннями мають здійснювати правоохоронні органи в контексті кримінального переслідування за перевищення службових повноважень, службову недбалість, підроблення документів тощо. Додаткові важелі контролю в умовах центристських настроїв представників державної влади не є пропорційними.

Однак, в умовах реформування процесів децентралізації вважаємо доречним провести дискусію щодо обґрунтованості впровадження в українську правову систему інституту префекта, який є досить

розповсюдженим у країнах Західної Європи. Так, на розгляді у парламенті вже перебував законопроект «Про префектів», а 04.03.2021 року за основу прийнято проект Закону щодо вдосконалення законодавства про адміністрації та реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, у якому містяться норми щодо створення правових передумов для належного функціонування адміністрацій префектурної моделі [26].

Аналізуючи правовий статус префектів і адміністрацій, дослідник Касяненко доходить висновку, що вони мають як схожі, так і концептуально різні функції. Умовно функції префекта можна поділити на контрольно-наглядові, бюджетно-фінансові, у сфері налагодження діалогу та взаємодії з органами місцевого самоврядування і функції у сфері вирішення державних проблем на місцевому рівні, таких, наприклад, як забезпечення окремих прав населення. На префекта покладаються повноваження щодо контролю за додержанням Основного Закону та законів з боку органів самоврядування. Також має координувати функціонування органів центральної влади на місцях, здійснювати нагляд за додержанням ними законодавства.

Відносини префекта з Президентом України, Радою національної безпеки та оборони, Кабінетом Міністрів України й іншими органами чітко регламентовані в законопроекті, але виконання їх рішень префектом не передбачено. Окрім того, префект не має безпосередніх повноважень у сфері бюджету і фінансів, що обумовлено принципами бюджетної децентралізації. Взаємодія префектів із місцевим самоврядуванням обмежена наглядом та консультаціями у випадку розгляду проблемних питань, що пов'язані з їх інтересами. Також префект не буде реалізовувати інші надані державою і делеговані відповідними радами повноваження [72, с. 21].

Оскільки минулий підрозділ був присвячений світовому досвіду децентралізації, актуальним є його використання і зараз. Так, нами було опрацьовано досвід Франції, тому вважаємо за можливе використати приклад французької моделі префекта.

Префект у Франції наділений більшим обсягом повноважень, ніж, наприклад, голова обласної адміністрації в Україні. Саме префекту підпорядковуються місцеві поліція та жандармерія, він слідкує за дотриманням законності під час прийняття актів й наділений правом «ветування» рішень, якщо вони суперечить законодавству або становлять загрозу для безпеки мешканців.

Водночас, діяльність префекта також підлягає жорсткому контролюванню. Порушення закону з його боку карається звільненням. Для цієї посади висувається високий рівень вимог – кандидат повинен мати мінімум 15 років стажу у відповідній галузі і мати досвід роботи в міністерствах.

Отже, переконані у тому, що реформа місцевих державних адміністрацій має здійснитись шляхом запровадження інституту префекта і передачі цьому інституту більшої частини повноважень, якщо не повне делегування. Доцільним є імплементація саме французької моделі із адаптацією під вітчизняну правову дійсність, яка є фактично уособленням моделі стримування та противаг – держава контролює діяльність місцевої влади, а остання наділена повноваженнями стримувати вплив державної влади на місцеві процеси.

Отже, як висновок до цього підрозділу можна зазначити, що організаційно-правове забезпечення системи децентралізації на разі перебуває на етапі становлення та розбудови.

Однак не дивлячись на спроби впровадження демократичних реформ, на сучасному етапі можна спостерігати спроби центральної влади впливати на місцеві процеси, зокрема, процеси об'єднання громад, внаслідок чого самі громади вимушені захищати свої інтереси у судовому порядку.

Щодо напрямків вдосконалення законодавчої бази ми вважаємо доцільним до обговорення питання імплементації у вітчизняну правову систему інституту префекта за прикладом французької адаптованої моделі із належним механізмом стримування і противаг. Таким чином, процес

децентралізації у нашій країні відбувається, у більшій мірі, відповідно до демократичних стандартів, що є важливим в умовах проголошення України демократичною, правовою, соціальною державою.

РОЗДІЛ 3

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Дослідження функцій та повноважень органів місцевого самоврядування є не тільки теоретичним, але й практичним завданням наукового дослідження, висвітлення якого дозволяє як поглибити знання щодо структури органів місцевого самоврядування, підвищити рівень правової обізнаності, так і роз'яснити членам громади право поглиблювати свою участь у локальних юридично значущих процесах, реалізовувати свої громадянські права й захищати законні інтереси на більш високому рівні.

На наше переконання, найдоцільнішим є виділення триумвіративної структури поділу системи органів місцевого самоврядування, кожен з елементів якої наділений особливим обсягом повноважень. Такий поділ дозволяє детальніше проаналізувати усі повноваження органів місцевого самоврядування, акцентувати увагу на особливостях реалізації повноважень кожним з органів та спрощує процес усвідомлення й запам'ятовування системи органів. Ця структура складається з депутатського корпусу, виконавчого органу та голови та виконавчих органів ради.

Таблиця 4



До наведеної системи не включено, однак відповідно до профільного Закону передбачено також і «органи самоорганізації населення». Оскільки такі органи не є самостійно діючими, а, згідно з законом, можуть створюватись тільки за «дозволом» рад, вважаємо, що доцільніше розглядати цю категорію як підгрупу в системі функціонування місцевих рад.

Системний підхід, застосований законодавцем і виражений наведеній вище статті, має значне ґносеологічне і теоретичне значення.

3.1. Система органів місцевого самоврядування в Україні

Основною ціллю цього підрозділу визначено розкриття системи органів місцевого самоврядування. Однак переконані у доцільності більш ширшого розкриття теми роботи шляхом дослідження як системи органів місцевого самоврядування, так і самої системи місцевого самоврядування, яка, на наше глибоке переконання, є більш об'ємним поняттям та включає в себе інші елементи самоврядування.

Аналіз і співставлення органів місцевого самоврядування й інших складових елементів системи в цілому представляє високий науковий інтерес, дозволяє якісніше дослідити сутність самоврядування, та якісніше розкрити зміст обраної проблематики.

У державно-правовій науці визначається: «система – це сукупність елементів, призначених для виконання заданих функцій» Отже, коли говориться про систему органів, то мається на увазі якась цілісна сукупність одиниць, взятих як одне ціле з єдиними завданнями, які детерміновані функціями, покладеними на цю сукупність. Залежно від кількості та якості зв'язків між елементами одно порядкові системи відрізняються між собою. Саме завдяки організаційній структурі можна охарактеризувати систему як сукупність взаємопов'язаних елементів [122, с. 101].

На разі вважається, що в Україні відсутня єдність поглядів у підході до поняття «система місцевого самоврядування», тому є потреба проаналізувати окремі позиції. Так, система таких поглядів існує значний час і пройшла певний етап розвитку. Ще у 2000 році П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко та М. В. Підмогильний визначили систему самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, використовуючи які громада реалізують завдання та цілі самоврядування, вирішують питання місцевого значення [40, с. 25-26].

Ця позиція у повній мірі відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. І хоча Хартія як суб'єктів самоврядування визначає органи у першу чергу, проте цим же документом, в частині 2 статті 3 передбачено можливість звернутись до референдуму, зборів або інших форми прямої участі у випадках, не заборонених законом.

Статтею 140 Основного Закону та частиною 1 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визнається первинним суб'єктом врядування, саме громада – основний носій його функцій та повноважень, отже, запропоноване визначення підкреслює безпосередню роль населення у розв'язанні локальних проблем та конкретизує його місце в системі місцевого самоврядування.

На думку іншого дослідника, систему місцевого самоврядування можна детермінувати як сукупність організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються повноваження та функції місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування [37, с. 23].

У 2014 році окремими науковцями було висловлено іншу позицію. Система місцевого самоврядування, на переконання науковця, є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною

структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів [88, с. 342].

Аналіз статті 5 профільного закону дає підстави для висновку, що система самоврядування складається з громади, ради, голови, виконавчих органів, старости, органів самоорганізації населення.

Однак саме законодавче поняття місцевого врядування дає підстави для тези про те, що це не тільки право, але й дійсна здатність громади вирішувати локальні питання під як самостійно, так і під власну відповідальність. Отже, цю здатність громада може втілити у життя тільки через різні форми прямої демократії, тому ніяк не можна відкидати форми безпосереднього народовладдя при аналізі системи місцевого самоврядування [93, с. 52].

Враховуючи наведене, переконані, що визначення системи самоврядування, запропоноване П. Д. Біленчуком, В. В. Кравченком і М. В. Підмогильним, є більш прийнятним для розуміння змісту феномену врядування як цілого.

Таким чином, сутність системи врядування полягає у взаємозв'язку і оптимальному функціонуванні різних структурних елементів, що призначені реалізовувати принцип народовладдя. Цю систему можливо представити сукупністю органів, форм прямого волевиявлення громадян, інших форм реалізації врядування, через які територіальні громади набувають право та процедурні можливості впливати на вирішення локальних проблем та питань.

Слід звернути увагу, що деякі ускладнення в однозначності визначення категорії «система місцевого самоврядування» можна пояснити відсутністю важливих категорій, які б регламентували структурні форми цієї системи.

Стаття 5 чинного профільного закону, маючи назву «Система місцевого самоврядування», реально не може станом на сьогодні відобразити зміст явища, при цьому звужує його до системи суб'єктів місцевого самоврядування, водночас не беручи до уваги, наприклад, форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад.

Виходячи з наведеного, більш продуктивним вважаємо концептуальний підхід, за якого система складається з елементів, до яких належать суб'єкти, такі як органи, населення та інші, й компонентів (структурні одиниці, взаємодія яких завдає й забезпечує якісні особливості, що притаманні системі), серед них форми:

- 1) безпосереднього волевиявлення населення (референдум, вибори);
- 2) представництва публічної влади місцевого населення;
- 3) представництва територіального громадського самоврядування (органи самоорганізації населення) [122, с. 104–105].

Розкривши проблематику системи самоврядування, вважаємо за можливе перейти до безпосереднього аналізу системи органів місцевого самоврядування, що частково розпочато на початку розділу. І першим завданням у такому дослідженні є визначення поняття.

На наше переконання систему органів місцевого самоврядування можна визначити наступним чином – це сукупність суб'єктів, органів та/або осіб, наділених правосуб'єктністю та обсягом повноважень, спрямованих на вирішення питань місцевого значення, регламентованих на законодавчому рівні, які діють в єдиній площині незалежно від органів державної влади, з метою реалізації права населення на народовладдя. Результатом діяльності цих органів є нормативні та ненормативні акти, що напряду впливають на вирішення питань економічної, екологічної, соціальної, інфраструктурної, земельної, освітньої сфери, сфери безпеки та інших.

Як наголошувалось вище, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на нормативному рівні визначаються наступні органи, що входять до системи самоврядування: територіальна громада; місцеві ради; голова; виконавчі органи ради; органи самоорганізації населення. Детально зупинимось на сутності та повноваженнях кожного з цих органів.

Територіальні громади.

Статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визнається первинним суб'єктом врядування.

Громади, дотримуючись встановленого порядку, мають право здійснювати об'єднання в єдину громаду з єдиними органами та обирати голову. Громади, які об'єдналися добровільно в одну територіальну громаду, мають право у порядку, встановленому на законодавчому рівні, вийти зі складу об'єднаної територіальної громади [5].

Однак прямого визначення територіальної громади закон не містить, що, на наше переконання, є недоліком актуального стану нормативного забезпечення функціонування місцевого самоврядування у державі.

Відповідно до Методики формування спроможних громад, затвердженої Урядом, спроможною визнається громада, яка в результаті об'єднання здатна самостійно забезпечити належний рівень якості послуг, що надаються, у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту тощо [10].

Територіальна громада – це спільнота громадян, яка усвідомлює власні права та інтереси, яка демонструє конструктивність підходу до вирішення проблем локального значення. Таке об'єднання здатне вирішувати юридичні конфлікти, управляти економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності громади, а також реалізовувати стратегію розвитку власного регіону. Формування територіальних громад призводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців. На думку фахівців, локальна ідентичність, разом з відчуттям довіри, єдності, солідарності, поваги, взаєморозуміння серед членів громади під впливом колективного та індивідуального досвіду і взаємодії забезпечує становлення соціального капіталу громади, який є підставою для згуртованої конструктивної активності локальних спільнот [58, с. 5–6].

Кожна громада має свої властивості.

Ці ознаки включають як якісні, так і кількісні показники, що не завжди можуть бути зафіксовані пересічним громадянином. Їх можна розглядати як

важливі умови якісного рівня самоврядування та досягнення життєздатності громади.

До функціональних ознак необхідно віднести:

- 1) дієвий вплив активної частини територіальної громади на діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- 2) реальне вирішення переважної більшості питань місцевого значення, що належить до компетенції відповідної ради, у тому числі й через надання низки публічних послуг членам територіальної громади [113, с. 39].

Однак зауважимо, що більша частина громад, незважаючи на наявність законодавчо передбаченого права, позбавлені юридичної можливості у повній мірі вирішувати локальні питання. Можна виділити декілька передумов виникнення такого явища, серед яких проблеми економічного, інфраструктурного та організаційного характеру. Факт їх існування призводить до консервування важливих поточних проблем, таких як утримування приміщень, що перебувають у комунальній власності, справляння збору та вивезення побутових відходів, будівництво й ремонт доріг, забезпечування благоустрою територій тощо.

Більше того, на разі чинним законодавством не передбачено для територіальної громади можливість державної реєстрації як юридичну особу і функції громади реалізовує відповідна рада (селищна, сільська або міська).

Як приклад можна навести Козельщинську територіальну громаду Полтавської області – на офіційному сайті зазначено назву органу як «громада» однак вказаний код ЄДРПОУ належить саме селищній раді. Підтвердження міститься у Додатку Б. При наявності такої колізії все ж вже тривалий час здійснюються напрацювання щодо статуту територіальної громади.

Неузгодженість статусу громади, реалізація повноважень громади місцевою радою породжує певні складнощі для населення, наприклад, при подачі заяв про надання дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, для ради – в контексті реалізації певного кола

повноважень та потенційно під час судового розгляду проблемним може бути питання визначення суб'єктного складу учасників процесу.

Концепцією реформування місцевого самоврядування передбачено закріплення за громадами широкого обсягу функцій та повноважень, втім, беручи до уваги, що більшість територіальних громад здійснює вирішення питань, віднесених до їх компетенції через обрані органи місцевого самоврядування, то законодавець наділив необхідними повноваженнями саме місцеві ради.

Місцеві ради.

Статтею 10 профільного Закону визначено, що ради являються органами самоврядування, які реалізують представництво територіальних громад та реалізують від їх імені та в їхніх інтересах визначені Конституцією та законами повноваження й функції місцевого самоврядування.

Ради районного та обласного рівня являються органами врядування, що реалізують представництво спільних інтересів громад в межах повноважень, встановлених законодавством та делегованих радами нижчого рівня.

Обсяг повноважень, якими наділені ради, встановлено у статті 26 Закону і цією нормою встановлено понад 57 випадків виключної компетенції відповідних рад. Ці повноваження можна умовно поділити на наступні групи, щодо кожної з яких окремо буде наведено декілька прикладів, повний же перелік функцій вважаємо за недоцільне наводити у роботі через громіздкість матеріалу:

1) організаційна – повноваження щодо встановлення регламенту, створення виконкому, затвердження плану роботи, обрання осіб на посади тощо;

2) фінансово-бюджетна – затвердження і розподіл бюджету, фінансування програм, визначення податкових платежів та ін.;

3) управління об'єктами – управління комунальним майном, передача та взяття на баланс, затвердження містобудівних програм;

4) управління ресурсами – надання громадянам дозволів на розробку проектів землеустрою, затвердження проектів, передача земельних ділянок, у тому числі через аукціон, розпорядження іншими природними ресурсами;

5) екологічна – охорона природних заповідників, захист тварин, організація утилізації відходів, визначення шляхів користування електромобілями. Муніципальні органи з метою реалізації покладених на них повноважень у зазначеній сфері здійснюють адміністративно-процедурну діяльність нормотворчого, організаційно-дозвільного, виконавчо-розпорядчого, юрисдикційного, а також координаційно-контрольного характеру [75, с. 228];

6) культурна – ефективне використання потенціалу в галузі кінематографії, сприяння розвитку музеїв та пам'яток;

7) правозахисна – створення установ з надання безоплатної правової допомоги, заслуховування звітів представників правоохоронних органів;

8) народовладдя – організація місцевого референдуму, рішення про припинення повноважень органів громади, встановлення статуту громади, символіки;

9) інфраструктурна – облаштування паркінгів, майданчиків.

Наведений перелік є авторським, включає лише найбільші групи повноважень та може бути розширений або змінений під час дискусій.

Групи повноважень районних та обласних рад в цілому схожі та не відрізняються самою класифікацією, однак відрізняються обсягом повноважень. Так, наприклад, тільки обласна рада може вирішувати питання щодо передачі частини повноважень місцевій державній адміністрації тощо.

Конституційний Суд України, здійснивши аналіз функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, прийшов до висновку, що при вирішенні питань місцевого значення органи врядування приймають ненормативні та нормативні управлінські рішення. До нормативних належать

ті акти, якими встановлюються, змінюються чи припиняються норми права, мають локальний характер, розраховуються на широке коло осіб й мають неоднократне застосування, а ненормативні акти передбачають конкретні вказівки, звернені до окремого суб'єкта або юридичної особи, застосовуються одноразово та після виконання вичерпують свою дію [15].

Законодавець також наділив органи самоврядування правом на зміну чи скасування прийнятих рішень. Це право обумовлено конституційним повноваженням щодо самостійного вирішення локальних питань через прийняття рішень, обов'язкових до виконання на певних територіях, адже такі органи являються суб'єктами правотворчості, що передбачає можливість створення власних приписів, їх доповнення, зміну або скасування. Тож, Конституційний Суд України прийшов до висновку, що органи врядування мають право приймати рішення, вносити зміни до них та скасовувати їх [15].

З точки зору дослідження функціонування ради та, відповідно, результатів такої діяльності у вигляді прийняття рішень, науковий інтерес представляє аналіз проблеми бездіяльності ради та неприйняття необхідного управлінського рішення у випадках, коли прийняття рішення є обов'язковим.

Особливо гострою є ця проблема у сфері земельних відносин, зокрема у Полтавській області, яка вважається аграрним регіоном. Проблематику саме у цій сфері вважаємо доречним використати в якості прикладу.

Пунктом 34 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що питання земельних відносин вирішується виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. Частиною 1 статті 59 Закону передбачено ж, що рада приймає акти у формі рішень, діючи в межах своїх повноважень.

Верховний Суд у справі № 1840/3664/18 від 09.10.2020 року наголосив, що відсутність належним чином оформленого рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою або рішення про відмову у наданні такого дозволу, дає підстави для висновку про відсутність прийнятого

рішення з числа тих, які суб'єкт владних повноважень повинен був прийняти [19].

У постанові Верховного Суду від 30.11.2020 року у справі №1140/2559/18 Суд погодився з висновком про те, що закон передбачає, що рішення щодо надання або про відмову у наданні зазначеного дозволу може бути прийнято тільки на пленарних засіданнях ради протягом місяця з моменту отримання відповідного клопотання. Навіть якщо заявнику відмовляється у наданні дозволу через не набрання необхідної кількості голосів під час голосування, така відмова все одно повинна ґрунтуватись на підставах, зазначених у статті 118 Земельного кодексу України. У цьому випадку повноваження органу не відносяться до дискреційних і підпадають під правове регулювання Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [20].

Місцева рада наділена обсягом повноважень, які має здійснювати належним чином та ефективно, реалізуючи принцип «good governance», або принцип «належного урядування». В рішенні «Рисовський проти України» [17] Європейський суд з прав людини вказав на те, що принцип «належного урядування», зокрема, передбачає, що державні органи мають вчиняти дії а якомога належний та послідовний спосіб. При цьому, на такі органи покладається зобов'язання впровадити свої внутрішні процедури, що зможуть посилити ясність та прозорість дій таких органів, будуть мінімізувати ризики допущення помилок та сприятимуть забезпеченню у правовідносинах юридичної визначеності. Органи державної влади, що не впроваджують або не дотримуються власних встановлених процедур, не повинні бути наділені можливістю уникати виконання своїх обов'язків [23].

Отже, можна встановити, що на разі проблемою є як зловживання суб'єктом владних повноважень наділеними повноваженнями, так і протиправна бездіяльність, яка, на наше переконання, може бути пов'язана із двома чинниками: а) недбалість та непрофесіоналізм службовців; б) корупційна складова.

Враховуючи, що Україна, за даними міжнародної правозахисної організації Transparency International має рейтинг сприйняття корупції 33 зі 100 і посідає місце поруч із Сьєрра-Леоне та Нигером [101], схильні до висновку про те, що основна частина випадків бездіяльності місцевих рад пов'язана саме з корупційною складовою. Однак це питання є дискусійним, виходить за межі дослідження та є темою для окремої наукової роботи.

Також важливо розмежовувати протиправну бездіяльність місцевої ради та реалізацію відповідним органом своїх дискреційних повноважень.

Категорія «дискреційні повноваження» на разі відсутня у діючій нормативній базі. Судовою практикою сформовано позицію щодо цього поняття, відповідно до якої до дискреційних варто відносити ті повноваження, коли адміністративний орган, діючи у межах закону, має право діяти на власний розсуд та обирати один з кількох можливих варіантів конкретного правомірного рішення [18].

Дискреція - це елемент управлінської діяльності. Дискрецію не слід ототожнювати лише з формалізованими повноваженнями, вона характеризується відсутністю однозначного нормативного регулювання дій суб'єкта [21].

Підкреслимо, що суддя член-колегії у зазначеній справі Тацій Л.В. паралельно являється саме науковцем і є продовжувачем традицій харківської школи права та приходить донькою ректора у відставці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого видатного вченого Василя Яковича Тація.

Комітет Міністрів Ради Європи видав Рекомендацію № R (80)2, яка містить визначення дискреційних повноважень. Так, відповідно до цього документу до дискреційних повноважень слід відносити ті, коли адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин [8].

Дискреція може бути виражена у виборі – вчиняти чи не вчиняти дію, а якщо вчиняти, то у виборі варіанту дії серед тих варіантів, що прямо або опосередковано встановлені законом. Важливою рисою такого вибору є та обставина, що він реалізовується без зовнішнього узгодження. Отже, повноваження є дискреційними, коли суб'єкт владних повноважень може обирати між кількома правомірними варіантами вибору. Прикладом таких повноважень є повноваження, які закріплені у законодавстві із застосуванням слова «може» [24].

Депутатський корпус.

Депутат місцевої ради обирається загальним, рівним, прямим виборчим правом через таємне голосування і є представником відповідної громади.

На депутата, як представника інтересів громади та виборців, покладено обов'язок вираження та захисту інтересів відповідної громади. Депутат зобов'язаний виконувати доручення громади, в межах визначених законом повноважень, зобов'язаний брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [107, с. 76].

Статус обранця визначено Основним Законом, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад», згідно з якими депутат правомочний реалізовувати свої права щодо внесення пропозицій для розгляду їх радою та її органами, пропозицій і зауважень у порядок денний засідань ради та її органів, у порядок розгляду обговорюваних питань, на розгляд ради та її органів пропозицій з питань, пов'язаних із його діяльністю.

Саме у такий спосіб депутат міської ради реалізує право на участь у діяльності ради та у прийнятті радою відповідних рішень. Водночас депутат міської ради не уповноважений представляти в судах інтереси такої ради або інтереси виборців інакше, ніж поза відносинами представництва [22].

Правове становище депутата визначають дві частини – повноваження всередині та поза межами ради (в окрузі, інших органах). Саме така дихотомічність дозволяє повною мірою реалізувати представницькі функції.

Якщо проаналізувати депутатські повноваження, то на наше переконання, їх умовно можна поділити на наступні категорії: 1) представницькі; 2) адміністративно-юрисдикційні; 3) контрольно-наглядові; 4) аналітичні; 5) економічні; 6) нормотворчі.

Деякі науковці також виділяють морально-етичні й комунікативні функції місцевих депутатів. Так, до морально-етичних функцій відносять формування територіального колективу, сприяння у формуванні всередині громади традицій та соціальних цінностей, що створювали б позитивні соціокультурні умови для якісної реалізації політики державного рівня, розвитку підприємницької та трудової мотивації, сприяли б досягненню певного рівня соціальної стабільності, формуванню локальної ідентичності, єдності спільноти [103, с. 8].

Аналіз норм чинного законодавства дає підстави для висновку, що місцевий депутат фактично не може самостійно вирішити проблему громади.

Як правило, депутат звертається до різних посадових осіб (у письмовій чи усній формі), може відвідувати різні органи, організації та підприємства із цілями, що впливають із його профільної діяльності, тобто, місцевий депутат бачить свою роботу як спосіб законного тиску на суб'єктів владних повноважень, щоб вони прийняли те чи інше рішення [120, с. 7].

Депутат місцевої ради займає специфічну роль у структурі врядування оскільки ця особа наділена унікальними за своїм впливом та характером реалізації повноваженнями як в органах місцевого самоврядування, так і за їхніми межами - у своєму виборчому окрузі.

Зокрема, депутат має право: вносити для розгляду проект рішення ради або виконавчого органу; брати участь у засіданнях комісії, членом якої він є, та у пленарному засіданні ради із правом ухвального голосу; брати участь у засіданнях інших органів ради, до складу яких депутат не входить, у нарадах та засіданнях структур виконавчих органів ради із правом дорадчого голосу, тобто з правом висловлюватися щодо формування порядку денного та порядку розгляду питань, а також брати участь в обговоренні конкретного

питання; ініціювати висловлення недовіри міському, сільському, селищному голові (голові об'єднаної територіальної громади), звільнення посадових осіб місцевої ради, а також ініціювати розпуск виконавчих органів ради; скеровувати депутатське звернення, запит, запитання, вимогу щодо усунення порушень законності та відновлення правопорядку, ініціювання проведення перевірок, невідкладний прийом [123, с. 12].

Отже, депутат місцевої ради – повноцінний учасник системи самоврядування, який наділений особливим статусом та обсягом повноважень, що фактично не може виконати самотійно, а реалізує свої повноваження за допомогою голосування та способів «легального тиску».

Голова та виконавчі органи ради.

Визначаючи повноваження голови, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що він виконує організаційні функції, що полягають, наприклад, в організації роботи ради, та підписанні рішень ради та виконавчого комітету, внесенні кандидата на посаду секретаря, керуванні апаратами ради та виконавчого органу, скликанні сесій ради, головуванні на засіданнях; представницькі функції – голова здійснює представництво ради на всіх рівнях (перед юридичними особами усіх форм власності, державними органами, міжнародними інституціями тощо), укладає договори від імені ради; управлінські функції – наділений правом укладання договорів від імені ради.

Керівники структурних підрозділів ради призначаються на посаду та звільняються саме відповідним головою, як правило, одноособово та тільки у передбачених законом випадках – за погодженням із органами виконавчої влади. Водночас законом не передбачено можливість делегування кадрових повноважень голови до керівників структурних підрозділів ради на підставі рішення ради або розпорядження самого голови [14].

До того ж, відповідно до частини 5 статті 42 Закону, голова особисто несе персональну відповідальність за реалізацію повноважень, на що додатково звертав увагу і Конституційний Суд України [16].

Голови наділені повноваженнями депутата ради, встановлених відповідним законом. У процесі підрахунку голосів до загального складу включається також і голос голови, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради.

Отже, якщо Конституція визначає голову як особу, яка очолює виконавчий орган відповідної ради та лише головує на її засіданнях, то Закон наділяє його повноваженнями, за якими він є головою і виконавчого органу ради, і фактично самої ради.

Під час здійснення своїх повноважень голова видає розпорядження адміністративного, господарського або розпорядчого характеру, що являються обов'язковими до виконання. Голова підзвітний, підконтрольний, відповідальний перед радою та громадою, а у випадках реалізації виконкомом функцій органів виконавчої влади звітує перед відповідним органом влади. На голову покладено обов'язок відзвітувати про свою діяльність на відкритій зустрічі мінімум один раз на рік.

Тобто за наданими повноваженнями ця посада є дійсно основною посадою відповідної територіальної громади. Таким чином, голова є: головою виконавчого органу відповідної ради – за Конституцією, головою ради – за повноваженнями, наданими йому Законом, та головою територіальної громади – за сукупністю усіх повноважень, що визначає його статус і за Конституцією, і за Законом [62, с. 44].

Виконавчий орган ради реалізовує функції держави на місцях як структурний елемент системи місцевого самоврядування. У загальному значенні цей орган можна розуміти як частину ради, яка наділена певним рівнем автономії, наприклад, є випадки, коли сільська рада та виконавчий комітет ради зареєстровані як дві самостійні юридичні особи із власним статусом та кодом ЄДРПОУ. Виконавчий орган складає колектив громадян, наділений чітко окресленим обсягом владних повноважень та зібраний з метою реалізації виконавчо-розпорядчих функцій і діє за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

Виконавчі органи являються структурними підрозділами місцевої ради, кількість і взаємовідносини яких залежать від розміру території, чисельності населення, щільності та характеру поселення, особливостей об'єктів управління, а також від покладених функцій.

Говорячи про систему виконавчих органів, розуміється система саме органів та посадових осіб, які реалізують певний обсяг виконавчих повноважень. Ці органи являються структурними підрозділами саме місцевої ради, що правомочні запроваджувати підсистеми виконавчих органів. Оскільки виконавчі органи ради мають уніфікований, закріплений на нормативному рівні статус, їх можна позиціонувати як структурні підрозділи відповідної ради, що реалізують функції виконавчо-розпорядчого характеру.

Стаття 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виконавчими органами ради є виконавчий комітет, відділи, управління та інші органи, тобто, законом закріплено як мінімум три типи виконавчих органів: управління, комітет, відділ. Кожен з них підконтрольний раді, перед якою має звітувати. Виконавчий комітет посідає центральне місце у цій системі. Статтею 51 Закону визначено, що виконком створюється радою на строк дії повноважень відповідної ради та складається з голови, секретаря, керівників структурних підрозділів та інших осіб.

У склад служби виконкому входить секретар ради. Голова, який обирається на чотири роки та є фактично головною посадовою особою громади, також очолює і виконком.

Статтею 52 Закону передбачено, що виконком розглядає та вирішує питання, віднесені законом до його відання. До виключних повноважень виконавчого комітету ради належать: координування діяльності виконавчих органів ради, комунальних підприємств громади, заслуховування звітів їх керівництва; зміна або скасування актів, що були прийняті структурними підрозділами виконкому та їх посадових осіб; попередній розгляд цільових програм, програм культурного, соціального та економічного розвитку,

місцевого бюджету, проекти рішень щодо інших питань, що виносяться на розгляд ради [81, с. 36].

Надзвичайно інформативну таблицю щодо схеми виконавчих органів ради підготовлено Асоціацією міст України. Наводимо цю таблицю у додатках – Додаток В. Водночас, існує перелік органів та осіб, що обов’язково мають бути наявні. Таблицю із цим переліком надано в якості Додатку Д.

Оскільки рада та її виконком являються колегіальними органами, то актуальним є наявність спеціального окремого внутрішнього акту, яким би встановлювались загальний порядок проведення сесій та засідань, особливості розгляду певного кола питань, процес формування рішень та інші питання.

Обов’язок щодо затвердження регламенту ради не пізніше як на другій сесії встановлений пунктом 1 частини 1 статті 26, частиною 13 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Регламент затверджується органом, який керується цим регламентом: регламент ради затверджується радою, регламент виконкому – виконкомом [99, с. 3].

Зразковим прикладом такого регламенту може бути, наприклад, регламент виконавчих органів Вінницької міської ради. Під час дослідження аналогічного регламенту Полтавської міської ради у вільному доступі знайдено не було.

Отже, підсумовуючи наведене у цьому підрозділі, можемо констатувати, що система органів місцевого самоврядування має широку розгалужену структуру, кожна з гілок якої діє автономно, однак діють узгоджено, є взаємозалежними та не можуть належним чином реалізовувати свої повноваження у випадку відсутності будь-якої ланки.

3.2. Основні напрями удосконалення нормативного забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні

Постійне вдосконалення нормативної бази в галузі функціонування органів місцевого самоврядування є симетричною відповіддю на динаміку соціально-політичної та інших сфер державницького виміру, з якої виходять потреби населення й відповідно, гострі виклики для законодавця.

Своєчасна, ґрунтовна реакція суб'єктів законодавчої ініціативи на проблеми, що виникають в актуальній сфері – першочерговий обов'язок, дотримання якого дозволяє забезпечувати баланс та порядок у сфері управління державою й реалізації прав і законних інтересів населення.

Більшість населення громад (63,5%) вважає потрібною реформу місцевого самоврядування [59, с. 32].

Інфографіка 2

Необхідність проведення реформи децентралізації



Джерело: [59, с. 32].

На теперішньому етапі державотворення базовим документом, що виразив намір держави реформувати систему органів місцевого самоврядування є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена Урядом 01.04.2014 року, тобто вже більше ніж сім років триває сучасний етап реформи органів.

У вказаній концепції наголошується, станом на сьогодні система самоврядування не може задовольнити потреби суспільства, діяльність органів місцевого самоврядування у більшій частині регіонів не здатна забезпечити сприятливе життєве середовище, необхідне для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання високоякісних та доступних публічних послуг [11].

Відповідно до положень Концепції, проблеми самоврядування можливо вирішити через аргументовану територіальну основу для діяльності; створення основи для того, щоб органи мали можливість реалізовувати власні повноваження; розмежування повноважень; встановлення державного контролю за дотриманням Конституції та законів України; залучення місцевих жителів у процес вирішення проблем; розвиток різних форм народовладдя; покращення координації діяльності органів місцевого самоврядування із органами влади держави.

Схвалений документ передбачає значне переосмислення ролі рад у частині забезпечення основних повноважень. Максимальна їх кількість за результатом реформи має бути зосереджена в органах місцевого самоврядування базового рівня. Це дасть можливість вирішувати нагальні питання безпосередньо на території громади, тобто забезпечить територіальну доступність населення громади до якісних публічних послуг за умови створення належної ресурсної бази [43, с. 7].

Питання реалізації поставлених цілей є на разі надзвичайно гострим, оскільки можна побачити активний процес об'єднання громад і передачі повноважень від центральної влади місцевій, однак також залишаються проблеми неякісного функціонування органів місцевого самоврядування, проблема залежності місцевої влади від центральної, негласна «підзвітність», висока корупційна складова (станом на момент написання роботи селищний голова Опішні заявив про тиск на нього з боку заступника голови Полтавської Обласної державної адміністрації з метою отримання землі) та

інші проблеми, нерозв'язання яких ставить під сумнів продуктивність реалізації Концепції.

Задля дотримання засади об'єктивності наукового дослідження наведемо таблицю щодо стану виконання Концепції, підготовлену Асоціацією міст України та яка надана у додатках до роботи – Додаток Е.

Через політико-правовий хаос у питаннях реформи врядування існує широке поле безвідповідальності, зумовлене невпорядкованим продукуванням нормативних актів, пов'язаних із проблематикою управління на місцевому рівні влади. Сьогодні у юридичному ландшафті України налічується понад 3 тисячі нормативно-правових актів, у яких згадується «місцеве самоврядування», а близько семисот чинних законодавчих актів безпосередньо пов'язані з цією сферою. При чому регіональне самоврядування фактично відсутнє в сучасному правовому полі. Такий стан свідчить про відсутність системності та стратегії розвитку вітчизняного самоврядування, невизначеність національної моделі муніципальної влади [56, с. 277].

Водночас, Європейський Союз виступає із центральною концептуальною вимогою щодо вдосконалення публічної влади, яка полягає у зменшенні «щільності» нормативно-правових актів стосовно державного управління, у тому числі – й на рівні громад (так звана дерегуляція).

Державна влада мала правові інструменти, за допомогою яких розвиток і зміцнення місцевого самоврядування в нашій державі досягалося б швидшими темпами. Проте у практичній діяльності вищого державного керівництва проголошувані декларації не завжди підкріплюються кроками. Крім того, Верховна Рада так і не спромоглася до цього часу внести необхідні зміни до чинної Конституції України, ухвалити закони про засади адміністративно-територіального устрою, референдуми, збори громадян за місцем їхнього проживання, комунальну власність, про територіальну громаду, нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо [76, с. 105].

Переконані, що основними викликами нинішнього процесу реформування місцевого самоврядування є три ключових:

1) демонтаж надцентралізації влади, що є наслідком для розвитку корупції та її високого рівня та відсутність синергії між державною політикою й інтересами громад;

2) розв'язання проблеми недостатньої основи матеріального та фінансового характеру, що прямо впливає на якість та ефективність надання послуг, знижує її значним чином, зношеність мереж і неможливість належним чином відновлювати інфраструктуру спричиняє ризики виникнення техногенних катастроф різного роду та рівня;

3) вирішення проблеми роздробленості населених пунктів, що тягне за собою зниження професійного рівня службовців та, відповідно низький рівень якості управлінських рішень, зникнення сіл, селищ та ускладнення існування селищ міського типу.

Цей перелік не є закритим, а окреслює лише деякі комплексні проблеми. При чому, реформа може охоплювати як проблему загалом, так і складову її частину.

Кожен з перелічених блоків проблем може бути вирішений шляхом внесення змін до діючих законодавчих актів та прийняття нових. Так, проблему надмірної централізації влади може бути розв'язано шляхом внесення змін до статей 26 та 27 Закону України «Про місцеве самоврядування» шляхом розширення обсягу повноважень місцевих рад. Проблема фінансового забезпечення громад може бути вирішена шляхом надання державних субвенцій, прийняття програм, наприклад, таких як програма рівної участі держави та громади у ремонті доріг, а також внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Зокрема, вважаємо, доречним є запровадження для громад можливості встановлювати самостійно більш широке коло податків та зборів, які мають бути спрямовані у місцеві бюджети, у тому числі за досвідом Фінляндії – податку на заробітну плату.

Проблема надмірної подрібненості громад може бути вирішена шляхом вдосконалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у тому числі у частині спрощення процедури об'єднання та мінімізації участі держави у відповідному процесі. Вважаємо, що доцільним буде звести участь держави до виключно прийняття Урядом відповідного розпорядження про об'єднання громад і позбавити адміністрацію будь-якого впливу на цей процес.

Основною проблемою під час реалізації реформи є не складність вибору між децентралізацією та централізацією, а встановлення балансу між цими двома підходами. Такий баланс має адекватно відповідати конкретним умовам окремої країни. На разі у Європі спостерігається загальна тенденція до збільшення адміністративно-територіальних одиниць, зменшення кількості органів, запровадження різних форм управління на регіональному рівні. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб [80, с. 20].

Також заважимо, що зміст реформи можна умовно поділити на дві великі групи – зовнішній та внутрішній блоки реформ.

До першого, зовнішнього блоку реформ, доречно віднести усі зміни, що пов'язані із взаємодією органів місцевого самоврядування та інших владних структур. До такого блоку реформ, можна, наприклад, віднести передачу повноважень від центральних органів влади до місцевого самоврядування, зміни до економічної, бюджетної, сфери охорони екології тощо, які напряду впливатимуть і на органи місцевого самоврядування, їх структуру, функції, повноваження тощо.

Внутрішній блок реформ включає в себе усі внутрішні зміни системи місцевого самоврядування. До такого блоку належать організаційно-управлінські зміни, структурні зміни, формування нових інституцій та суб'єктів, вдосконалення процедури несення служби тощо.

Дослідивши існуючу нормативну базу та провівши ряд дискусій, виокремили переосмислений триступеневий підхід до реформування органів, який, вважаємо, досить повно дозволить покращити стан функціонування самоврядування. На наше переконання, найдоцільнішим пакетом реформ наразі є: 1) реформа служби; 2) реформа службовця; 3) реформа контролю.

Також важливим питанням є інститут місцевого референдуму, яке також потребує детального висвітлення окремим блоком.

Ми свідомо сконцентрували увагу саме на «внутрішньому» елементі реформ, не беручи до уваги «зовнішній», тобто елемент співвідношення органів місцевого самоврядування та центральної влади, їх співпраці та конкуренції повноважень, мінімізації корупційних ризиків тощо. Вважаємо такий підхід більш доцільним наразі та таким, що дозволяє якісніше дослідити окремий елемент реформи, підвищивши її якість.

Як основну ж тенденцію реформування та розвитку муніципальної влади можна виділити прагнення до оптимального поєднання самоврядування з властивою йому певною автономією і державним управлінням на місцевому рівні, що дозволить забезпечити в діяльності органів місцевого самоврядування реалізацію і захист загальнонаціональних інтересів [97, с. 109].

Першим пунктом проекту пропозиції є комплексна реформа служби в органах місцевого самоврядування. Стрижневим елементом цього пакету являється діджиталізація служби.

Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегровані, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку [12].

Тож, процес «оцифровування» такого важливого інституту державницької дійсності як самоврядування є невід'ємною частиною

відповідності держави вимогам сучасності. Так, першочерговими нормами, що мають бути впроваджені, є цифровізація усіх реєстрів, можливість отримання більшого обсягу послуг через електронні кабінети, можливість стати в електронну чергу. Останнє ж має бути реально функціонуючим сервісом, а не номінальним положенням, що доволі часто спостерігається у нинішніх реаліях. Такий крок, на наше переконання, доцільно здійснити через запровадження окремого Закону – «Про єдиний електронний кабінет», який би запровадив порядок створення, питання модерації та функціонування єдиного електронного сервісу за прикладом додатку «Дія».

На разі вже є певні кроки у векторі діджиталізації суспільно-правових відносин, зокрема, запроваджено можливість отримання витягів з Державного земельного кадастру, рішень рад у центрах надання адміністративних послуг тощо. Однак цей перелік потребує розширення. Актуальним є впровадження можливості отримання довідки про склад сім'ї, довідки про зареєстрованих осіб, інших довідок та/або витягів у електронному кабінеті користувача, можливість онлайн відстежити стан розгляду поданої заяви або запиту. Такий крок дозволить оптимізувати робочий час співробітників, покращити ефективність їхньої діяльності і підвищити якість надання публічних послуг.

Реалізацію цього проекту доцільно здійснювати шляхом зміни переліку адміністративних послуг, що надаються як органами виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, що є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України 16.05.2014 року №523-р, додавши відповідні пункти.

Більше того, процес діджиталізації відкриває можливості для запровадження електронних місцевих виборів. Такий інструмент дозволить підвищити загальний відсоток волевиявлення виборців, залучити молоде покоління, яке відрізняється високим ступенем апатичності до публічно-

політичних процесів, а також сприятиме спрощенню процедури голосування для категорії населення із особливими потребами.

Вибори є найпопулярнішою формою участі громадян у соціально-політичних процесах всередині держави та органів місцевого самоврядування. Для досягнення належного рівня легітимних виборів важливим є запровадження заходів щодо запобігання вчинення порушень під час здійснення процесу волевиявлення та підрахунку голосів, забезпечення незмінності результатів голосування, спрощення процесу голосування з метою забезпечення більш високої явки. Традиційна система голосування не може в повній мірі гарантувати, що вибори були проведені з дотриманням усіх вищеперерахованих вимог [54, с. 15].

Доволі ефективним є механізм електронного голосування в Естонії. Голосування через Інтернет в Естонії проходить у період дострокового голосування (від шести до чотирьох днів до дня виборів). Виборці можуть змінити свій електронний голос необмежену кількість разів, закріпивши остаточний голос. У день виборів змінити або анулювати відданий голос неможливо [96, с. 80]. Такий зарубіжний досвід може бути успішно імплементовано в Україні. Це питання є досить широким і неоднозначним та є темою для самостійного комплексного дослідження.

На разі вбачаємо два можливі варіанти запровадження такого права – через внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» чи створення спеціального акту у формі закону. Так, перший варіант передбачає викладення статті 2 Закону України «Про місцеві вибори» у наступній редакції: Місцеві вибори являються вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України та цим Законом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування особою особисто на виборчій дільниці або шляхом електронного голосування.

Також цей крок передбачає впровадження нового розділу Закону – «Електронне голосування».

Другий варіант відкриває можливості для більш повноцінної та розгорнутої регламентації системи електронного голосування. Вважаємо, що оптимальним кроком, враховуючи значущість виборів, все ж таки буде внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори», а саме викладення частини 1 статті 2 у зазначеній вище редакції та доповнення її частиною 9 наступного змісту: Електронне голосування здійснюється відповідно до Закону України «Про електронне голосування на виборах».

Другим аспектом, який ми пропонуємо вдосконалити, є публічний службовець, якими є головні спеціалісти, заступники керівників, керівники відділів, управлінь, департаментів. Важливим є підвищення рівня вимог до службовця з одночасним підвищенням рівня заробітної плати. Так, важливо, щоб службовець був наділений високим рівнем професійних якостей та компетентності, для цього необхідно вдосконалити процедуру конкурсних відборів на зайняття посад, запровадження обов'язку підвищувати рівень своєї кваліфікації, відстеження дотримання цієї вимоги в електронному форматі. При цьому, ми не піднімаємо питання ефективності вищої освіти, хоча воно прямо впливає на рівень підготовки службовця.

Ці норми можуть бути впроваджені шляхом прийняття положень про проведення конкурсів та Кодексу етичної поведінки службовця органу місцевого самоврядування, який би регламентував вимоги до службовця, процедуру визначення невідповідності службовця кодексу та санкції, які можливі до застосування – догана, позбавлення рангу, звільнення.

Водночас, із підвищенням рівня вимог, пропорційним кроком є підвищення рівня заробітної плати не тільки службовців вищого ешелону, але й головних спеціалістів, завідувачів секторів тощо.

Враховуючи, що такі посади, як правило, займають молоді фахівці, у багатьох випадках – випускники вищих навчальних закладів, важливим є утримання молодих спеціалістів на посаді та забезпечення сталості служби, що сприятиме підвищенню рівня інституціонального професіоналізму та уникненню явища «інституціональної амнезії» - неможливості структурного

підрозділу органу надати відповідь на запитання, що входить в межі їх компетенції або вирішити поставлене завдання внаслідок відсутності спеціаліста, який кваліфікувався саме на таких аспектах, однак покинув місце служби.

Паралельно, з ціллю оптимізації використання бюджету та переосмислення підходу до стимулювання ефективної роботи, слід переглянути порядок нарахування премій та місячних надбавок. Сам факт зайняття посади не може бути безумовною підставою для нарахування премії. Преміювання – захід заохочення за високий рівень ефективності виконання покладених функцій під час служби, саме тому слід здійснити напрацювання алгоритму визначення ефективності роботи протягом місяця для можливості преміювання працівників, що дійсно наполегливо та якісно виконують покладені на них завдання та викласти його в окремому акті, наприклад, примірному положенні щодо порядку преміювання службовця.

За допомогою цього заходу кваліфіковані кадри будуть переконані у можливості заробити грошові кошти без суб'єктивних або корупційних чинників, що автоматично підвищить рівень кадрової привабливості та спричинить надходження молодих кваліфікованих професіоналів й дозволить відсіяти неефективних службовців.

Останнім пакетом реформ, на наше переконання, має стати переосмислення заходів контролю за державними службовцями та службою в цілому. Так, має бути підвищено рівень аналізу декларацій та способу життя представників органів місцевого самоврядування через внесення змін до частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції», встановлено ряд вимог щодо відповідності посаді, запроваджено суворі вимоги щодо морально-етичного кодексу службовця, недотримання якого має бути наслідком дисциплінарного стягнення або звільнення. Таким чином, одночасне розширення привілеїв службовця із паралельним підвищенням контролю сприятиме підвищенню якості служби в цілому та створить

позитивну динаміку розвитку системи органів місцевого самоврядування, яка б відповідала міжнародним стандартам.

Додатково важливо звернути увагу як на потенційний вектор реформування органів місцевого самоврядування є запровадження місцевого референдуму та наділення місцевого самоврядування необхідними для реалізації цієї форми волевиявлення повноваженнями. В Україні тривалий час немає реальної правової основи локальної демократії. Громада позбавлена можливості безпосередньо впливати на вирішення місцевих проблем та питань, оскільки чинним законодавством не передбачена процедура проведення місцевих референдумів [119, с. 76].

За допомогою місцевого референдуму жителі можуть вирішити ті питання, які напряду впливають на процеси всередині громади, а отже і напряду впливають на їхні власні законні права та інтереси. Цікавим видається факт здійснення референдуму місцевого рівня у Будапешті у лютому 2018 року, яким вирішувалося питання щодо закриття кафе і барів з 24:00 до 6:00 ранку, оскільки робота закладів відпочинку у нічні години заважала місцевим жителям [30]. Як можна побачити з цього прикладу, за допомогою місцевого референдуму вирішується надзвичайно широкий обсяг питань, учасники референдуму напряду впливатимуть на подальший розвиток громади.

У практичній площині задля реалізації цієї форми народовладдя необхідним є прийняття закону парламентом. Проект закону має містити як статтю із визначенням термінів, так і значний обсяг процедурних норм, які б детально регламентували суб'єктів референдуму й їх статус, процедуру оголошення та проведення, строки проведення, коло питань, що можуть виноситись на обговорення і ті питання, голосування за які заборонено та ряд інших норм, необхідних для реальної можливості впровадження місцевого референдуму, а не перетворення потужного демократичного інструменту у формальний, неможливий до виконання, «мертвий» збірник приписів.

Проект закону про місцевий референдум було надіслано до Верховної Ради України 19.05.2021 року, однак станом на дату написання роботи цей проект опрацьовується у профільному комітеті.

Отже, підсумовуючи наведене, можна зазначити, що реформа органів місцевого самоврядування в Україні – це важливий механізм зміцнення стовпів демократії. Реформа може бути умовно поділена на дві групи - зовнішню та внутрішню.

Особливо перспективними напрямками, на нашу думку, є реформа служби в органах місцевого самоврядування, в межах якої особливого значення набуває інститут діджиталізації функціональних процесів, реформа службовців, реформа контролю. Окремим напрямком для розробки слід вказати інститут місцевого референдуму, який являється фундаментальним виявом демократії і механізмом волевиявлення населення.

ВИСНОВКИ

На основі здійсненого дослідження можемо зробити ряд узагальнюючих висновків.

Історичний шлях розвитку вітчизняного місцевого самоврядування є складним та тривалим процесом. Розвиток місцевого самоврядування не був ізольований, на його становлення впливала значна кількість зовнішніх факторів у вигляді різних держав, влад та аспектів державницького характеру.

Розвиток органів місцевого самоврядування розглядають у двох основних напрямках – темпоральній призмі, тобто з точки зору впливу на формування фундаментального змісту та сутності місцевого самоврядування історичних явищ, процесів і поколінь; та конституційно-правової призми – розвитку органів місцевого самоврядування в умовах розвитку конституціоналізму і оновлення підходів до державного будівництва.

На разі органи місцевого самоврядування перебувають на так званому «надсучасному» етапі розвитку, тобто етапі, який розвивається під впливом прогресивних процесів сьогодення, застосування нових інструментів та базових демократичних стандартів. Основним механізмом вдосконалення існуючого стану місцевого самоврядування є реформа децентралізації.

На наше переконання дієве самоврядування та децентралізація повинні бути синкретичними інститутами – децентралізація прямо сприяє розвитку самоврядування і місцеве самоврядування не може в наших реаліях ефективно вибудовуватись без потужних децентралізаційних процесів. Ці два явища мають розвиватись взаємоузгоджено та прогресувати на основі вже досягнутих результатів. Під час аналізу сутності місцевого самоврядування встановлено, що науковці та юристи-практики по-різному підходять до визначення сутності місцевого самоврядування, в залежності від домінантної

характеристики, яка є визначальною під час побудови концепції, та в залежності від того, яка ідея взята за основу природи громади.

Науковцями розроблено різні погляди на зміст категорії «місцеве самоврядування». Їх поділяють на окремі концепції. До них можна віднести: концепцію вільної громади; державницьку теорію місцевого самоврядування; інші концепції: а) господарська теорія; б) суспільна (або за визначенням деяких науковців – громадівська) теорія – сутність самоврядування полягає в можливості наданні громаді самостійно від держави вирішувати значущі питання; в) муніципальний дуалізм; г) теорія соціального обслуговування.

Стаття 140 Основного Закону визначає, що місцеве самоврядування являється правом громади, яке полягає у можливості самостійного вирішення питань місцевого значення із дотриманням Конституції та законів України. Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що самоврядування є правом та реальною здатністю громади самостійно або під відповідальність самоврядування вирішувати питання локального значення.

Зміст місцевого самоврядування може бути охарактеризований наступним чином: це система організації влади, за допомогою якої місцеве населення має можливість безпосередньо вирішувати проблеми локального значення, що прямо впливають на їхні суспільні й життєві процеси.

Розвиток місцевого самоврядування напряму залежить від вдосконалення існуючого стану нормативно-правової бази та прийняття ряду нових актів, до яких слід віднести Державні стратегії розвитку.

Постійне переосмислення процесів та положень нормативно-правових актів дозволить уникнути стагнації у нормативному регулюванні муніципальних процесів і, як наслідок, сприятиме забезпеченню засади ефективності органів місцевого самоврядування.

Важливим інструментом реалізації народовладдя є інститут децентралізації, який є невід’ємним у сучасній демократичній державі та має стояти пріоритетним напрямком у порядку денному реалізації національних

реформ. Процес децентралізації у загальному розумінні – це процес передачі повноважень центральними органами влади місцевим.

Децентралізація має ряд іманентних ознак, власну доктринальну класифікацію, щодо якої відсутня єдність підходів і на разі являється дискусійним питанням, як і в цілому питання детермінування категорії «децентралізація». Це правове явище має як позитивні, так і негативні сторони, останні розкриваються у внутрішніх проблемах – моделі управління, фінансовій сфері, проблемі передачі повноважень.

На разі процес наукового дослідження інституту децентралізації перебуває у динамічному стані, категорії та концепції змінюються, що є важливим та актуальним в контексті реалізації демократичних процесів та доктринальній оцінці й дослідженні цих процесів.

Дослідження іноземного досвіду впровадження децентралізації та перейняття такого досвіду на державному рівні являється усталеною й рекомендованою практикою, що дозволяє виокремити позитивні риси, запровадити їх, роблячи коригування відповідно до національної правосвідомості та особливостей правової системи, а також уникнути негативних явищ та помилок тих держав, які вже впровадили окремі інструменти у сфері народовладдя.

Кожна держава має свій шлях та модель реалізації децентралізації. До моделей, що можуть бути взяті до уваги та корисними для України, слід віднести досвід Польщі, Фінляндії, Хорватії та країн Західної Європи.

Також важливим є міжнародний досвід організацій і фондів, що готові надати свою компетентну допомогу у процесі здійснення вітчизняної децентралізації.

Організаційно-правове забезпечення системи децентралізації на разі перебуває на етапі становлення та розбудови – приймаються нові закони, вдосконалюється актуальний соціально-правовий ландшафт.

Однак не дивлячись на спроби впровадження демократичних реформ, на разі можна спостерігати спроби центральної влади впливати на місцеві

процеси, зокрема. процеси об'єднання громад, внаслідок чого самі громади вимушені захищати свої інтереси у судовому порядку.

Щодо напрямків вдосконалення законодавчої бази ми вважаємо доцільним до обговорення імплементацію у вітчизняну правову систему інституту префекта за прикладом французької адаптованої моделі із належним механізмом стримування і протидії.

Таким чином, процес децентралізації у нашій країні відбувається, у більшій мірі, відповідно до демократичних стандартів та в інтересах місцевого населення, що є важливим аспектом в умовах проголошення України демократичною, правовою, соціальною державою.

Децентралізація влади, як вже було наведено, є процесом передачі повноважень від центральних органів влади місцевим. Тому актуальним є вивчення системи органів місцевого самоврядування. Ця система органів місцевого самоврядування має широку розгалужену структуру, кожна з гілок якої діє автономно, однак діють узгоджено, є взаємозалежними та не можуть належним чином реалізовувати свої повноваження у випадку відсутності будь-якої ланки.

На наше переконання, найдоцільнішим у системі органів місцевого самоврядування є виділення триумвіративної структури поділу, кожен з яких наділений особливим обсягом повноважень. Такий поділ дозволяє детальніше дослідити усі повноваження органів місцевого самоврядування, акцентувати увагу на особливостях реалізації повноважень кожним з органів та спрощує процес усвідомлення й запам'ятовування системи.

Ця структура складається з місцевих депутатів, виконавчого комітету та голови. Профільним законом закріплено також і органи самоорганізації населення.

Постійне вдосконалення нормативної бази в галузі функціонування органів місцевого самоврядування є симетричною відповіддю на динаміку соціально-політичної та інших сфер державницького виміру, з якої виходять потреби населення й відповідно, гострі виклики для законодавця.

Своєчасна, ґрунтовна реакція суб'єктів законодавчої ініціативи на проблеми, що виникають в актуальній сфері – першочерговий обов'язок, дотримання якого дозволяє втримувати баланс та порядок у сфері управління державою та реалізації прав і законних інтересів населення.

Реформа органів місцевого самоврядування в Україні – це важливий механізм зміцнення стовпів демократії. Реформа може бути поділена на дві великі групи – зовнішню та внутрішню. Особливо перспективними напрямками, на нашу думку, являється реформування служби в органах, в межах якої особливого значення набуває інститут діджиталізації функціональних процесів, реформа службовців, реформа контролю.

Окремим напрямком для розробки слід вказати інститут місцевого референдуму, який являється фундаментальним виявом демократії і механізмом волевиявлення населення.

Реформу служби можливо реалізувати, в першу чергу, через діджиталізацію процесів та послуг шляхом внесення змін до положення про послуги, що надаються через ЦНАП, викладення статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» у новій редакції щодо можливості проведення виборів через електронне голосування й прийняття відповідного закону.

Реформа службовців полягає у підвищенні рівня вимог до службовця з одночасним підвищенням рівня заробітної плати й переглядом системи преміювання. Ця реформа може бути реалізована через прийняття Кодексу етичної поведінки службовця, запровадження примірного положення про преміювання службовця й локальних внутрішніх актів. Реформа контролю полягає у введенні додаткових вимог до службовців, у тому числі вимог щодо відповідності кодексу морально-етичної поведінки, додаткового моніторингу відповідності як займаним посадам, так і рівню життя отриманому доходу.

Запровадження інституту місцевого референдуму, як важливого механізму забезпечення засади народовладдя, є одним з першочергових завдань і можливо реалізувати через прийняття Закону України «Про

місцевий референдум», проект якого на разі перебуває на опрацюванні комітету парламенту.

Таким чином, нами було виконано у повній мірі поставлені мету та завдання, досліджено сутність системи місцевого самоврядування, розвиток, нормативне забезпечення, всебічно досліджено місцеве самоврядування як суспільно-правовий феномен, проаналізовано його структуру, сутність, перспективні напрямки вдосконалення та проблемні аспекти.

Окремо досліджено децентралізацію як інструмент забезпечення народовладдя та підвищення якості місцевого самоврядування. Також здійснено комплексне дослідження, виокремлено підходи до розуміння децентралізації, проаналізовано зарубіжний досвід, проблеми, які вже виникають в межах цієї системи, у тому числі і судові справи, а також можливі напрямки реформування вітчизняного законодавчого ландшафту.

Подальше опрацювання тематики місцевого самоврядування, органів та функцій, є рекомендованим кроком, оскільки динаміка цього інституту зумовлює виникнення нових підходів та нових проблем, що потребують вирішення, водночас місцеве самоврядування, як один з фундаментальних стовпів демократії, не може бути реалізованим належним чином без постійної уваги з боку законодавця та громадянського суспільства.

Таким чином, актуальність обраної тематики перебуває на високому рівні в силу її значущості для забезпечення на території України функціонування фундаментальної демократичної інституції – місцевого самоврядування.

Під час дослідження отримано як теоретичні, так і практичні знання.

Теоретичні знання можуть бути використані у навчальних, дослідницьких цілях, під час наукових дискусій. Практичні знання дозволяють глибше зрозуміти проблеми функціонування самоврядування та сприяти участі населення у процесах реалізації народовладдя й захисту своїх законних прав, у тому числі від свавілля самих органів місцевого самоврядування.

ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30. Ст. 141 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>;
2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України / Закон України від 21.02.2014 р. № 742-18. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 11. Ст. 143. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2>;
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин / Закон України / Ухвалення 28 квітня 2021 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>;
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) / Закон України / Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>;
5. Про місцеве самоврядування в Україні / Закон України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>;
6. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 65–69;
7. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text;
8. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2 [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_076#Text;
9. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 року [Електронний

ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>;

- 10.Методика формування спроможних територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року №214) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>;
- 11.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>;
12. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>;
- 13.Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 р. № 571-р [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspekt130520ivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-poltavskoyi-oblasti>;
- 14.Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 06.05.2021 року №133-р/З [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/609/3d3/201/6093d3201a956613368431.pdf>;
- 15.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради про офіційне тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частини першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» справа про виконання актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/09 [Електронний

ресурс] / Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>;

- 16.Рішення Конституційного Суду України (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови): від 06.07.1999 № 7-рп/99 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>;
- 17.Рішення ЄСПЛ «Рисовський проти України» від 20.01.2012 року [Електронний ресурс] / Режим доступу:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text;
18. Постанова Касаційного адміністративного суду від 08.11.2019 року по справі № 420/914/19 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/85493050>;
- 19.Постанова Верховного суду по справі № 1840/3664/18 від 09.10.2020 року [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/92116441>;
- 20.Постанова Верховного суду по справі № 1140/2559/18 від 30.11.2020 року [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/93217307>;
21. Постанова Касаційного адміністративного суду від 17.02.2021 року по справі № П/811/397/18 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/94973641>;
22. Постанова Касаційного адміністративного суду від 24.02.2021 року по справі №607/8188/17 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/95110897>;
23. Постанова Касаційного адміністративного суду від 09.06.2021 року по справі № 826/2123/18 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/97533409>;

24. Постанова Касаційного адміністративного суду від 15.06.2021 року по справі № 818/1905/17 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/97667468>
25. Постанова Касаційного адміністративного суду від 15.06.2021 року по справі № 818/1905/17 [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/97667468>;
26. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні / Проект Закону від 29.10.2020 року [Електронний ресурс] / Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293;
27. A. Kjaer Governance. Polity Press, Massachusetts. – 2004. – 240 p.;
28. Allain-Dupré D. Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine / Dorothée Allain-Dupré. – 2016. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-trends-in-OECD-countries.pdf>;
29. Forum of regions, United Cities and Local Governments (UCLG) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>;
30. Local referendum on ‘Budapest party district’ opening hours not valid. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://dailynewshungary.com/local-referendum-budapestparty-district-opening-hours-not-valid/>;
31. Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. / Journal of Leisure Research New York, NY / Published online. – 2017. – Електронний ресурс [Режим доступу]:
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00222216.1995.11949751>;
32. Архипенко І.М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України / Теорія та історія державного управління: Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 4(39). – С. 7-15;

33. Баймуратов М.М., Могілевський В.С. Формування правового простору місцевого самоврядування в Україні: теоретичні підходи до розуміння та визначення / Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст]: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. — Львів : ЛРІДУ НАДУ. — 2020. — С. 11-18;
34. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету. — Серія : Право. — 2011. — Вип. 1. — С. 57-65;
35. Баймуратов М.О. Теоретичні підходи до формування правового простору локальної демократії в Україні / Баймуратов М.О., Кравець О.О. Роль юридичної служби органу місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії: монографія. Одеса: Фенікс. — 2018. — 234 с.;
36. Баймуратов М.О., Могілевський В.С. Правовий простір місцевого самоврядування: до визначення параметральних ознак / Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). — Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС». — 2019. — С. 16-25;
37. Бальцій Ю.Ю. Проблемні питання визначення системи місцевого самоврядування. Юридичний вісник. — 2010 — Вип. 3. — С. 22–28;
38. Баранов С.О. Сучасні проблеми правового регулювання процесу децентралізації влади в Україні та шляхи їх вирішення // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. — 2018 — Вип. 34 — М. 16-19;
39. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / [О. В.

- Берданова, В. М. Вакуленко, І. В. Валентюк, А. Ф. Ткачук] – Київ. – 2017. – 121 с.;
40. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Атіка. – 2000. – 304 с.;
 41. Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бодак Неля Вікторівна. – Ужгород. – 2017. – 18 с.;
 42. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – Вип. 1. – С. 21-25;
 43. Бородін Є.І., Линенко І.М. Органи місцевого самоврядування як об'єкт реформування в контексті децентралізації влади в Україні // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2016 – вип. 2(16). – С. 1-12;
 44. Бриль К.І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення / К.І. Бриль // Часопис Київського університету права. – 2015 – № 4. – С. 136–139;
 45. Василенко Л.В. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування / Підприємництво, господарство і право // адміністративне право і процес. – 2017. – №3 – С. 123-126;
 46. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.; Ірпінь: Перун. – 2001. – 1728 с.;
 47. Возний С.О. Місцеве самоврядування як політично-правовий інститут / С.О. Возний // Вісник НАДУ. – 2014. – №1. – С. 82-87;
 48. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні // Прикарпатський юридичний вісник. – 2019. – Вип. 4(29) Том 2. – С. 8–13;
 49. Гиренко Л.А. Модернізація програм розвитку місцевого самоврядування у сфері молодіжної політики (на прикладі дніпропетровської області) // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2020 – Вип. 1(44). – С. 73-85;

- 50.Глизнер С.В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні // Науковий журнал «Політикус». – 2019. – Вип. 1. – С. 36-40;
- 51.Головатюк Ю.П. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних змін: уроки для України // ефективність державного управління. – 2021. – Вип. 1 (66). ч. 1. – С. 47-61;
- 52.Гордієнко В.П., Оніщенко М.Л., Мальонкіна І.С. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні // Вісник СумДУ. Серія «Економіка». – 2019 – № 3. – С. 83–89;
- 53.Горобець Н.О., Троян О.А., Страшок Є.В. Поняття децентралізації публічної влади в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. – 2019. – №5. – С. 149-152;
- 54.Граціотова Г.О., Ткач К.І., Пульча Д.О. Впровадження електронних виборів в Україні в умовах пандемії. закордонний досвід // economics: time realities. – 2020. – №5(51). – С. 14-20;
- 55.Грицяк І.А. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: автореферат дис.. / І. А. Грицяк. – К. 1993 // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток. – 2013. – №2. – С. 58–64;
- 56.Гройсман В.Б. Місцеве самоврядування: проблеми розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3(26). – С. 277-289;
- 57.Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%87%D1%96%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B2.pdf>;

58. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – Київ. – 2019. – 115 с.;
59. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Аналітичний звіт. – 2019. – 214 с.;
60. Дорош У.М. До Визначення поняття децентралізації влади / ефективність державного управління. – 2017. – вип. 3 (52). Ч. 1. – С. 130-137;
61. Євдокімова М.О. Історичні корені місцевого самоврядування // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – Вип. 7. – С. 676–679;
62. Єлісеєва І. О. Сільський, селищний, міський голова: статус посадової особи за повноваженнями, наданими йому законом // Міжнародний юридичний вісник. – 2019. – Вип. 15. – С. 40-49;
63. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади : дис ... канд. наук з держ. управління: [спец.] 25.00.01 / Т.В. Забейворота; Нац. акад. держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. управління. Харків. – 2017. – 276 с.;
64. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: автореф. дис. канд. наук з держ. управління; [спец.] 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харків. – 2017. – 20 с.;
65. Звіздай О.В. Історичні передумови та періодизація організації місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони серія: Державне управління. – 2017. – №2 (58). – С. 138-143;
66. Звіздай О.В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – 1 (47). – С. 242-249;
67. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ. – 2019. – 40 с.;

68. III Універсал Української Центральної ради // Офіційна сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-17#Text>;
69. Камардіна Ю.В. Історико-правовий аналіз становлення, розвитку та трансформації системи місцевого самоврядування в незалежній Україні / Право і суспільство. – 2019. – С. 31-38;
70. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н.В. Камінська. — Київ: КНТ. – 2010. – 232 с.;
71. Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України // економіка і суспільство. – 2017. – Вип. 13. – С. 71-77;
72. Касяненко Є.В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 6 – С. 20–23;
73. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні // Юридичний науковий електронний журнал. – 2018. – №6. – С. 216-219;
74. Кириченко Ю.М. Нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування та місце в них адміністративного законодавства // Порівняльно-аналітичне право. – 2018. – №5. – С. 218–221;
75. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища // Юридичний науковий електронний журнал. – 2020. – № 2. – С. 226–229;
76. Ключевський В.І. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського // Серія: Державне управління. – 2019. – №6 Том 30 (69). – С. 102–108;
77. Ключковський Ю.Б. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: зміст та правова природа / Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми впровадження в Україні

- (Текст): матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. проф. М. Микієвич, проф. О. Сушинський, доц. Р. Бедрія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. – 2020. – С. 37–42;
78. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваїте. – 2018. – 908 с.;
79. Кравченко В.В., Бородін Є.І., Квітка С.А. Місцеве самоврядування в системі публічного управління: навч. посіб. У схемах. – Дніпро: ГРАНІ. – 2018. – 148 с.;
80. Крегул Ю.І., Батрименко В.І. Реформування місцевого самоврядування в Україні // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 1. – С. 17–27;
81. Кулешов О.О. Виконавчі органи місцевих рад як складова проблема розвитку системи державного управління в Україні // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2019. – № 1. – С. 35-38;
82. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук] – Київ. – 2017. – 110 с.;
83. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення місцевого самоврядування в Україні / І.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького Інституту регіонального управління та права. – 2002. – №1 – С. 43-49;
84. Литвиненко І.Л. Правова природа представницьких органів місцевого самоврядування в Україні / Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права. – 2018. – С. 45-49;

85. Лучко М.О. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади / М. О. Лучко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Вип. 80 / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. – Одеса: Гельветика. – 2018. – С. 109-115;
86. Майданник О.О. Конституційне право України: навч. посіб. / О. О. Майданник. – Київ: Алерта. – 2011. – 380 с.;
87. Майданник О.О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування // Вісник АПСВТ. – 2018. – №1. – С. 55-59;
88. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування / В. В. Мамонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ: НАДУ. – 2014. – Т. 5. – С. 342–344;
89. Мануїлова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України : дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / К.В. Мануїлова; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя. – 2018. – 524 с.;
90. Маслов А.О., Гладковська А.Т. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації / Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2019. – №2. – С. 1-9;
91. Мацедонська Н.В. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах / Н.В. Мацедонська, Л.М. Клівіденко // Економіка та суспільство. – 2017. – Вип. 8. – С. 613–618;
92. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти // Загальне редагування та упорядкування - Парасюк І.Л., Телешова Ю.В. – Київ: [ФОП Москаленко О.М.]. – 2016 – 15 с.;
93. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – Київ: НАДУ. – 2014. – 128 с.;
94. Могілевський В.С. Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності // Дисертація – Харків. – 2019. – 211 с.;

95. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Київ: Юрінком Інтер. – 2001. – 352 с.;
96. Мурач Д.В. Електронні вибори як прояв сучасної демократії. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали IV міжнародн. наук.- практ. конф. : у 2-х ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.). Суми: СумДУ. – 2020. – Ч.1. – С. 78–81;
97. Олійник В.С., Олійник В.В., Шумний Н.О. Проблеми реформи місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії // Право і суспільство. – 2020. – №2. – С. 104-111;
98. Панченко Т.В. Регіональна структура країн Європи: спроба типологізації. [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/panchenko_regionalna.pdf ;
99. Практичний посібник АМУ для громад видання третє модуль 2 процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування // Київ. – 2020. – 41 с.;
100. Рейтинг країн світу за Індексом сприйняття корупції / Гуманітарний портал: Дослідження // Центр гуманітарних технологій, 2006-2021 (остання редакція: 10.03.2021) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index>;
101. Сарнецька Я.А. Місцеве самоврядування: еволюція сутності та статусу // Економічна наука. – 2019. – № 8. – С. 87–92;
102. Семенюк Ю.Є., Колісніченко Н.М. / Визначення та основні поняття децентралізації освіти: публічно-управлінський контекст // Механізми державного управління: Державне управління та місцеве самоврядування. – 2019. – Вип. 3(42). – С. 111–120;
103. Серьогін С.М., Шпекторенко І.В. Структура інтегральної компетентності депутатів місцевих рад України // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2019. – Вип. 1(21). – С. 1–15;

104. Сірик З.О., Панухник О.В., Білик Р.Р. Внутрішньо-ресурсний потенціал місцевого самоврядування: особливості використання // Український журнал прикладної економіки. – 2020 – №3, Т.5. – С. 26–41;
105. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика О.В. Скрипнюк // Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22–24;
106. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д. О. Скупченко // Теорія та практика державного управління. – 2017. – №2 (57). – С. 1–7;
107. Солонтай О.Г. та ін. Контроль за владою — практичні інструменти // О. Солонтай – Київ: Вид-во «Березовська». – 2017. – 88 с.;
108. Танаджи Г.Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження: міжнар. наук. журн. – 2008. – № 2. – С. 131–137;
109. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія // за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України // Серія «Проблеми регіонального розвитку». – 2020. – 531 с.;
110. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) // Анатолій Ткачук. – Київ: ІКЦ «Легальний статус». – 2016. – 80 с.;
111. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка. – Харьков: Факт. – 1999. – 117 с.;
112. Тужик В.В. Місцеве самоврядування в Україні: Теоретико-правові аспекти / В.В. Тужик // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – №5. – С. 66-71;
113. Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сейтосманов А., Чубаров Е. – Харків: Видавничий будинок Фактор. – 2018. – 128 с.;

114. Ухач В.З., Сирко У.П. Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні (теоретико-правовий аспект) // Актуальні проблеми правознавства. – 2018. – Вип. 1 (13). – С. 42–48;
115. Фатюха Н.Г., Тертиця О.А. Сучасний стан та перспективи розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації // Електронне фахове наукове видання «Ефективна економіка». – 2020. – №11. – С. 1–8;
116. Халапсис А.В. Глобализация и метрика истории [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://halapsis.net/globalizatsiya-i-metrika-istorii>;
117. Хребтій І.В. Зарубіжний досвід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях // Державне управління: Інвестиції: практика та досвід – 2019. – № 6. – С. 138–142;
118. Цабека А.В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні / Юридичний науковий електронний журнал. – 2019. – №2. – С. 160-163;
119. Чиркін А.С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості: досвід країн вишеградської групи / Юридичний науковий електронний журнал. – 2021. – №3. – С. 76-79;
120. Чого не знає депутат? – Інститут політичної освіти – Київ. – 2019. – 108 с.;
121. Чудик Н.О. Децентралізація влади – шлях до народовладдя / Наталія Олегівна Чудик // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>;
122. Щебетун І.С. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття / Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2018. – № 4. – С. 99–108;
123. Як бути ефективним депутатом. – Інститут Політичної Освіти. – Київ. – 2020. – 64 с.;
124. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації в Україні / Проблеми економіки. – 2015. – №4. – С. 177-187.

Додаток А

Ухвала про відкриття провадження



ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД міста КИЄВА

01051, м. Київ, вул. Болбочана Петра 8, корпус 1

У Х В А Л А

про прийняття позовної заяви до розгляду

та відкриття провадження у справі

25 серпня 2020 року м. Київ

№ 440/3513/20

Суддя Округного адміністративного суду міста Києва Донець В.А., ознайомившись з позовною заявою і доданими до неї матеріалами за позовом Супрунівської сільської ради Полтавського району Полтавської області (ідентифікаційний номер 21047833, місцезнаходження: 38714, Полтавська область, село Супрунівка, вулиця Соборна, будинок 3) до Кабінету Міністрів України (місцезнаходження: 01008, місто Київ, вулиця Грушевського, будинок 12/2), Полтавської обласної державної адміністрації (ідентифікаційний код 02741539, місцезнаходження: 36014, місто Полтава, вулиця Соборності, будинок 45) третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача - Гожулівська сільська рада Полтавського району Полтавської області (ідентифікаційний код 21046816, місцезнаходження: 38713, Полтавська область, село Гожули, вулиця Полтавська, будинок 10),

про визнання протиправними та нечинним розпорядження, зобов'язання вчинити дії,

ВСТАНОВИВ:

Супрунівська сільська рада звернулась до Полтавського окружного адміністративного суду з позовом про:

- визнання протиправним та нечинним розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 №571-р "Про затвердження плану формування територій громад Полтавської області" в частині виключення Супрунівської об'єднаної територіальної громади та включення Супрунівської та Гожулівської сільських рад Полтавського району Полтавської області до Полтавської об'єднаної територіальної громади з адміністративним центром м. Полтава;

- зобов'язання Полтавської обласної державної адміністрації внести зміни до проекту перспективного плану формування територій громад Полтавської області, а саме об'єднати Супрунівську та Гожулівську сільську раду Полтавського району Полтавської області в Супрунівську об'єднану територіальну громаду з адміністративним центром в с. Супрунівка Полтавського району Полтавської області.

Ухвалою Полтавського окружного адміністративного суду від 27.07.2020 адміністративну справу №440/3513/20 передано для розгляду до Окружного адміністративного суду м. Києві.

Розглянувши позовну заяву і додані до неї матеріали, суд визнав їх достатніми для відкриття провадження у справі.

Як убачається зі змісту позовної заяви позивач оскаржує створення Полтавської об'єднаної територіальної громади з адміністративним центром в м. Полтава та просить зобов'язати Полтавську обласну державну адміністрацію внести зміни до проекту перспективного плану формування територій громад Полтавської області об'єднати Супрунівську та Гожулівську сільську раду Полтавського району Полтавської області в Супрунівську об'єднану територіальну громаду з адміністративним центром в с.

Супрунівка Полтавського району Полтавської області. На думку суду, наявні підстави для залучення Гожулівської сільської ради Полтавського району Полтавської області в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача, оскільки рішення суду може стосуватись та вплинути на інтереси, повноваження вказаної сільської ради як члена ОТГ.

Керуючись статтею 171 Кодексу адміністративного судочинства України, суд

УХВАЛИВ:

1. Відкрити провадження в адміністративній справі, яка буде розглядатись суддею Донцем В.А.
2. Розгляд адміністративної справи здійснити за правилами загального позовного провадження з проведенням підготовчого провадження та судового розгляду справи по суті у відкритому судовому засіданні.
3. Призначити підготовче засідання, яке відбудеться 23 вересня 2020 року об 11:30 год. у приміщенні Окружного адміністративного суду міста Києва за адресою: м. Київ, вул. Болбочана Петра 8, корпус 1, зала судового засідання №7.
4. Залучити Гожулівську сільську рада Полтавського району Полтавської області до участі у справі в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача.
5. Встановити строки для подання заяв по суті та доказів:
відповідачу - п'ятнадцять днів з дня вручення (отримання) цієї ухвали для подання відзиву на позовну заяву з доказами, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача;
позивачу - десять днів, з дня наступного за днем отримання відзиву, для подання відповіді на відзив;
відповідачу - десять днів, з дня наступного за днем отримання відповіді на відзив, для подання заперечень;

третій особі - сім днів, з дня наступного за днем отримання відзиву, для подання письмових пояснень щодо позову або відзиву;

сторонам - п'ять днів, з дня наступного за днем отримання письмових пояснень третьої особи, для подання відповіді на такі.

6. Дату судового розгляду справи по суті визначити за наслідками підготовчого провадження.

7. Роз'яснити, що подання заяв по суті справи є правом учасника справи, такі заяви повинні відповідати вимогам, встановленим статтями 162-165 Кодексу адміністративного судочинства України та подаватись до суду з доказами їх направлення з додатками іншій стороні.

Докази, заяви з процесуальних питань подаються до суду відповідно до статей 79, 166-167 цього Кодексу.

У разі ненадання відповідачем відзиву, у встановлений судом строк без поважних причин, суд вирішуватиме справу за наявними в матеріалах судової справи доказами.

8. Інформацію в справі можна отримати на офіційному веб-порталі судової влади України за адресою: <http://court.gov.ua/fair/sud2670/>.

Відповідно до частини другої статті 256 Кодексу адміністративного судочинства України ухвала набирає законної сили з моменту її підписання суддею. Кодексом адміністративного судочинства України не передбачено оскарження ухвали про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі.

Суддя

В.А. Донець

Інформація про права і обов'язки учасників справи, сторін, визначені Кодексом адміністративного судочинства України

Стаття 44. Права та обов'язки учасників справи

1. Учасники справи мають рівні процесуальні права та обов'язки.

2. Учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

3. Учасники справи мають право:

- 1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;
- 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;
- 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;
- 4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;
- 5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;
- 6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

4. Учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

5. Учасники справи зобов'язані:

- 1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу;
- 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи;
- 3) з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою;
- 4) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази;
- 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні;
- 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки;
- 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

6. За введення суду в оману щодо фактичних обставин справи винні особи несуть відповідальність, встановлену законом.
7. Документи (в тому числі процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) можуть подаватися до суду, а процесуальні дії вчинятися учасниками справи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених цим Кодексом.
8. Процесуальні документи в електронній формі мають подаватися учасниками справи до суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення форм процесуальних документів відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.
9. Учасник справи звільняється від обов'язку надсилати іншим учасникам справи або подавати до суду копії документів відповідно до кількості учасників справи, якщо він подає документи до суду в електронній формі. У такому разі копії відповідних документів іншим учасникам справи направляє суд. Якщо обсяг документів є надмірним, суд направляє учасникам справи тільки копії процесуальних документів та повідомлення про можливість ознайомитися з іншими матеріалами в приміщенні суду або через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.
10. Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в електронній формі, такі документи скріплюються електронним цифровим підписом учасника справи (його представника). Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в паперовій формі, такі документи скріплюються власноручним підписом учасника справи (його представника).
11. Якщо позов, апеляційна, касаційна скарга подані до суду в електронній формі, позивач, особа, яка подала скаргу мають подавати до суду заяви по суті справи, клопотання та письмові докази виключно в електронній формі,

крім випадків, коли судом буде надано дозвіл на їх подання в паперовій формі.

Стаття 47. Процесуальні права та обов'язки сторін

1. Крім прав та обов'язків, визначених у статті 44 цього Кодексу, позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову. Позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження.
2. У разі направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції зміна предмета, підстав позову не допускаються, крім випадків, визначених цією статтею.
3. Зміна предмета або підстав позову при новому розгляді справи допускається в строки, встановлені частиною першою цієї статті, лише у випадку, якщо це необхідно для захисту прав позивача у зв'язку із зміною фактичних обставин справи, що сталася після закінчення підготовчого засідання, або, якщо справа розглядалася за правилами спрощеного позовного провадження - початку першого судового засідання при первісному розгляді справи.
4. Крім прав та обов'язків, визначених у статті 44 цього Кодексу, відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву.
5. Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.
6. Суд не приймає відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси.

7. У разі подання будь-якої заяви, визначеної частиною першою або третьою цієї статті, до суду подаються докази направлення копії такої заяви та доданих до неї документів іншим учасникам справи. У разі неподання таких доказів суд не приймає до розгляду та повертає заявнику відповідну заяву, про що зазначає у судовому рішенні.

8. Відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може пред'явити зустрічний позов відповідно до положень статті 177 цього Кодексу.

Стаття 198. Обов'язки осіб, присутніх у залі судового засідання

1. Особи, присутні в залі судового засідання, повинні встати, коли входить і виходить суд. Рішення суду особи, присутні в залі, заслуховують стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, показання, висновки, консультації тощо стоячи.

2. Відступ від вимог, встановлених частиною першою цієї статті, допускається з дозволу головуючого.

3. Учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження головуючого, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил.

4. За прояв неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, встановленої законом. Питання про притягнення учасника справи або іншої особи, присутньої в залі судового засідання, до відповідальності за прояв неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення правопорушення, для чого у судовому засіданні із розгляду справи оголошується перерва, або після закінчення судового засідання.

5. Учасники справи передають документи та інші матеріали головуючому через судового розпорядника.

Додаток Б

Інформація щодо статусу громади

Козельщинська громада

Полтавська область, Кременчуцький район

ГОЛОВНА

НОВИНИ

ОГОЛОШЕННЯ

ФОТОГАЛЕРЕЯ

КАРТКА ГРОМАДИ

КОНТАКТИ

RSS

f

g+

< Про громаду

< Селищний голова і депутати

< Виконавчі органи селищної ради

< Рішення селищної ради VIII скл.

< Поіменне голосування (VIII скл.)

< Рішення селищної ради VII скл.

Козельщинська громада » Контакти

Контактна інформація

Код ЄДРПОУ: 21063513

КОАТУУ: 5322055100

Поштовий індекс: 39100

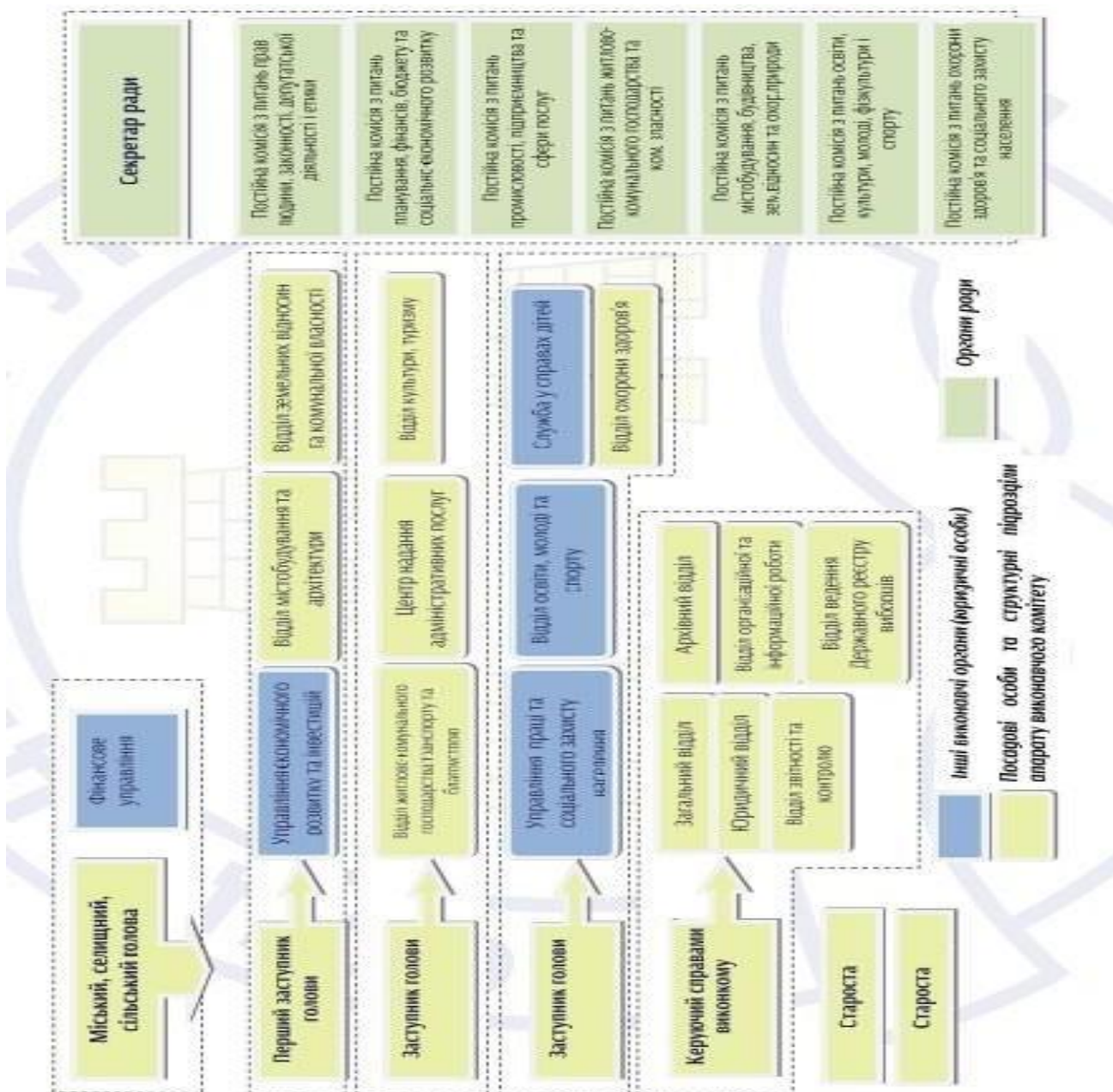
Адреса: 39100, Полтавська обл., Козельщинський р-н, смт Козельщина, вул. Остроградського, буд. 75/15

Графік роботи: пн-чт. 8:00-17:15, пт. 8:00-16:00

Назва атрибута	Значення
Найменування юридичної особи, у тому числі скорочене (за наявності)	КОЗЕЛЬЩИНСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
Організаційно-правова форма	ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
Назва юридичної особи	КОЗЕЛЬЩИНСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
Найменування юридичної особи іноземною мовою	
Ідентифікаційний код юридичної особи	21063513
Місцезнаходження юридичної особи	Україна, 39100, Полтавська обл., Кременчуцький р-н, селище міського типу Козельщина, вул.Остроградського, будинок 75/15
Дані про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу (крім місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів)	
Дата та номер запису в Єдиному державному реєстрі про проведення державної реєстрації юридичної особи – у разі, коли державна реєстрація юридичної особи була проведена після набрання чинності Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців"	

Додаток В

Структура виконавчих органів місцевої ради



Додаток Д

Обов'язкові структурні підрозділи та посадові особи
органу місцевого самоврядування

Обов'язкові структурні підрозділи/ посадові особи органу місцевого самоврядування

# п/п	Місто	Селище	Село	Коментар
1	Міський голова	Селищний голова	Сільський голова	
2	Заступник (-и) з питань діяльності виконавчих органів	Заступник (-и) з питань діяльності виконавчих органів	Заступник (-и) з питань діяльності виконавчих органів	Кількість заступників голови визначається окремо кожною конкретною місцевою радою. Кількість заступників повинна бути такою, щоб при розподілі обов'язків між ними ефективно забезпечувалася реалізація визначених законодавством повноважень та діяльність відповідних виконавчих органів
3	Секретар ради	Секретар ради	Секретар ради (секретар виконавчого комітету)	Якщо посада секретаря виконавчому в сільській раді не вводиться, повинна бути додаткова посадова особа для організації проведення засідань виконавчому, ці функції за рішенням ради може виконувати секретар ради. Після набрання чинності новим Законом про службу в органах місцевого самоврядування така посада повинна бути введена як посада керівника служби (окрім випадку, якщо штатна чисельність працівників виконавчих органів не перевищує 20 осіб)
4	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	.	
5	Староста ²	Староста	Староста	Кількість посад старост визначається кількістю старостинських округів, рішення про утворення яких приймається відповідною радою. Сьогодні кількість старост = не більше кількості рад, які об'єдналися за муніципалітетом адміністративного центру. Однак, кількість старост (а відтак і старостинських округів) потрібно розглядати комплексно разом із питанням організації надання адміністративних послуг на території відповідної громади
6	Відділ персоналу	Відділ персоналу	Відділ персоналу	На 1 посадову особу відділу персоналу повинно припадати не менше 25-35 працівників апарату та виконавчих органів ради
7	Відділ організаційної роботи ³	Відділ організаційної роботи	Відділ організаційної роботи	
8	Відділ бухгалтерського обліку та звітності ⁴	Відділ бухгалтерського обліку та звітності	Відділ бухгалтерського обліку та звітності	Кількість посадових осіб залежить від: - наявності централізованої бухгалтерії, наприклад, для закладів освіти або закладів культури

Додаток Е

Стан реалізації Концепції реформування
та територіальної організації влади в Україні

№ п/п	Завдання з реалізації Концепції	Стан виконання
Перший підготовчий етап (2014 рік)		
1	у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;	Не виконано
2	розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;	Не виконано, профільний Комітет ВРУ напрацьовує законопроект на основі №№ 2295а, 2296а, 3634, 7297. Частково реалізовано через впровадження механізму відкликання місцевих депутатів та голови. ОМС самостійно впроваджують партисипативне бюджетування
3	створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;	Виконано, прийнято Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», постанову КМУ «Про затвердження методики формування спроможних громад»
4	створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;	Виконано, прийнято закон «Про співробітництво територіальних громад»
5	законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;	Не виконано, проект закону № 8051 від 22.02.2018 знаходиться на розгляді у ВРУ
6	здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;	Не виконано, 23 перспективні плани покривають 82% територій. Перспективні плани не відповідають методиці, зокрема в частині міст обласного значення. Перспективні плани не виконують роль планів, а фіксують фактичне об'єднання